



Svensk utgåva

## Meddelanden och upplysningar

femtioåttonde årgången

4 september 2015

### Innehållsförteckning

#### I Resolutioner, rekommendationer och yttranden

#### YTTRANDEN

#### Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

#### EESK:s 507:e plenarsession den 22–23 april 2015

2015/C 291/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Effekter av klimat- och energipolitiken på jord- och skogsbruket (förberedande yttrande) . . . . .	1
2015/C 291/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Utvecklingen av det styrningssystem som föreslagits i anslutning till EU:s ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030 (förberedande yttrande på begäran av Europeiska kommissionen) . . . . .	8
2015/C 291/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – framsteg och utmaningar" (förberedande yttrande på begäran av Europaparlamentet) . . . . .	14
2015/C 291/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Det civila samhällets roll i relationerna EU–Albanien (förberedande yttrande) . . . . .	21
2015/C 291/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Självreglering och samreglering inom ramen för EU:s lagstiftning (yttrande på eget initiativ) . . . . .	29
2015/C 291/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om En industripolitik för EU:s glassektor	40
2015/C 291/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Främja EU:s inre marknad genom att kombinera biomedicinsk teknik med hälso- och sjukvårdssektorn" . . . . .	45

### III Förberedande akter

#### EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

##### **EESK:s 507:e plenarsession den 22–23 april 2015**

2015/C 291/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: De urbana aspekterna i EU:s politik – Huvudpunkterna i en EU-agenda för städer (COM(2014) 490 final)	54
2015/C 291/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av den justeringsgrad som avses i förordning (EU) nr 1306/2013 för direktstöd avseende kalenderåret 2015 [COM(2015) 141 final – 2015/0070 COD] . . . . .	60

## I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

## YTTRANDEN

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 507:E PLENARSESSION DEN 22–23 APRIL 2015

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Effekter av klimat- och energipolitiken på jord- och skogsbruket**

(förberedande yttrande)

(2015/C 291/01)

**Föredragande: Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Den 26 september 2014 beslutade det kommande lettiska EU-ordförandeskapet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*Effekter av klimat- och energipolitiken på jord- och skogsbruket*

(förberedande yttrande).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 9 april 2015.

Vid sin 507:e plenarsession den 22 och 23 april 2015 (sammanträdet den 22 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 147 röster för, 1 röst emot och 3 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK understryker att klimatförändringarna är ett globalt problem. När EU och medlemsstaterna fattar beslut om EU:s bidrag till det globala klimatavtalet bör de ta hänsyn till skillnader i den politik som förs runt om i världen. De bör också beakta klimatförändringarnas effekter och möjligheterna att begränsa klimatförändringarna. EU-politiken måste lösa frågan om tryggad livsmedelsförsörjning trots växande efterfrågan, samtidigt som man bevarar konkurrenskraften för EU:s jord- och skogsbrukssektorer och stärker de lokala producenternas attraktionskraft utan att lägga onödiga bördor på jordbrukarna och skogsägarna. EU bör föregå med gott exempel när det gäller ekologiskt, socialt och miljömässigt hållbart jordbruk. EU:s politiska ram måste vara sammanhängande och konsekvent.

1.2 Det krävs ett globalt perspektiv för att inte energi- och utsläppsintensiv produktionskapacitet ska flyttas till andra delar av världen, vilket till och med skulle kunna leda till att de totala globala utsläppen ökar samtidigt som konkurrenskraften minskar för de europeiska jord- och skogsbrukssektorerna.

1.3 Beslutet att införliva markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i den politiska ramen för perioden efter 2020 skapar stor ovisshet för jordbrukssektorn och – i vissa fall – för skogsbrukssektorn. Det är fortfarande oklart om detta kommer att ha en kolreducerande effekt eller om resultatet blir att utsläppen ökar i ett antal regioner. Alla beslut måste vara vetenskapligt grundade och de bör fattas först efter en grundlig konsekvensbedömning av olika alternativ på medlemsstatsnivå.

1.4 EESK efterlyser flexibilitet när medlemsstaternas mål för minskade växthusgasutsläpp efter 2020 fastställs, särskilt i de medlemsstater där jord- eller skogsbrukets fotavtryck just nu är betydligt mindre.

1.5 Eftersom man förväntar sig en mycket positiv ekonomisk och social effekt, särskilt i form av nya arbetstillfällen i landsbygdsområdena, förordar EESK en aktiv strategi, som tar hänsyn till möjligheten till en hållbar och ekonomiskt bärkraftig tillväxt när det gäller biomassa för bioenergi, bioekonomin i allmänhet samt hållbara intensiva jordbruk, säkerställer stabila och höga extrainkomster för jordbrukarna, skogsägarna och landsbygdsområdena samt främjar investeringar i landsbygdsområdenas infrastruktur och sociala behov.

1.6 Skogar och träprodukter kan lagra mer koldioxid. Genom aktiv skogsförvaltning och ökad användning av träprodukter kan man öka upptaget och lagringen av koldioxid. Om träprodukter ersätter konventionella produkter eller material kan man dessutom förvänta sig ytterligare substitutionseffekter.

1.7 Jord- och skogsbrukssektorerna är komplexa biologiska strukturer som vi inte förstår fullt ut. Därför bör inga stora förändringar föreslås och genomföras som tillfälliga lösningar för att nå kortsiktiga mål. Att fokusera på målen för 2020 och 2030 är alltför kortsiktigt för biologiska system. När det gäller biologiska system bör inga globala lösningar föreslås för hela EU-området, eftersom de lokala förhållandena är mycket olika och ibland oväntade.

1.8 Forskning, innovation och utveckling är de huvudsakliga drivkrafterna för en övergång till ett hållbart jord- och skogsbruk, inbegripet för bioenergi och bioekonomin, vilket ligger i linje med de klimatpolitiska målsättningarna. EESK uppmanar EU-institutionerna och medlemsstaterna att öka finansieringen till projekt på detta område och efterlyser en gemensam insats där resultaten delas mellan forskningssamfunden. Nyckeln till att lyckas med införandet av innovationer är att rådgivande organ och utbildningsorgan aktivt sprider dem till slutanvändare inom jord- och skogsbruket.

1.9 EU-politiken bör tillsammans med särskilda forsknings- och innovationsprogram och ekonomiska incitament till jordbrukare och skogsägare

— främja en gradvis övergång till jordbruksmodeller som är fria från fossila bränslen,

— inriktas på att förbättra effektiviteten i alla produktionssystem, och

— stödja en effektivare användning av resurser, bl.a. mark, vatten och näringsämnen.

1.10 EESK betonar att en civil dialog och civila initiativ som omfattar berörda parter och lokala, regionala, nationella och europeiska institutioner är det effektivaste sättet att skapa en politisk ram för jord- och skogsbrukssektorerna. Medlemsstaterna bör dela med sig av sina bästa exempel på sådant deltagande, t.ex. framgångsrika offentlig-privata partnerskap.

## 2. Inledning

2.1 EESK beslutade att utarbeta detta yttrande efter en begäran från det lettiska EU-ordförandeskapet, och syftet är att lyfta fram det civila samhällets åsikter om hur man på bästa sätt ska minska växthusgasutsläppen och öka koldioxidupptaget inom jord- och skogsbrukssektorerna. Detta ska göras på ett kostnadseffektivt sätt och utan att det hindrar EU:s hållbara utveckling och konkurrenskraft.

2.2 EESK medger att konsekvenserna av EU:s klimat- och energipolitik för att utveckla jord- och skogsbrukssektorerna är komplexa. Med detta i åtanke syftar detta yttrande till att beskriva de viktigaste effekterna av EU:s nuvarande politiska ram för de två sektorerna, och vad som redan gjorts för att begränsa och anpassa sig till klimatförändringarna. Vi vill även lyfta fram potentiella möjligheter för sektorerna, ta upp sociala aspekter och effekter på det civila samhället samt lägga fram rekommendationer om jord- och skogsbrukssektorernas roll i EU:s energi- och klimatpolitiska ram.

2.3 EU enades om sina energi- och klimatmål i 2009 års paket<sup>(1)</sup> med bindande lagstiftning, som ska se till att de så kallade 20-20-20-målen uppfylls. I den politiska ramen för 2020 fastställdes inget specifikt utsläppsmål för jordbruk eller markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

2.4 Den 22 januari 2014 offentliggjorde kommissionen "En klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030"<sup>(2)</sup>. De nya målen, som även fick stöd från Europeiska rådet i dess slutsatser från oktober, omfattar följande: växthusgasutsläppen ska minska med 40 % jämfört med 1990 års nivåer, andelen förnybar energi ska uppgå till minst 27 % av energiförbrukningen och energieffektiviteten ska öka med 27 %.

2.5 I ramen fram till 2030 föreslog kommissionen följande: "För att se till att alla sektorer bidrar på ett kostnadseffektivt sätt till begränsningsåtgärderna bör jordbruk, markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inbegripas i 2030 års mål för minskning av växthusgaser".

2.6 Europeiska rådet uppmanar dessutom kommissionen "att undersöka det bästa sättet att främja en hållbar intensifiering av livsmedelsproduktionen, samtidigt som man optimerar sektorns bidrag till att minska utsläppen av växthusgaser och koldioxidbindning, bland annat genom nybeskogning"<sup>(3)</sup>.

2.7 I slutet av 2015 ska ett globalt bindande klimatskyddsavtal antas vid den 21:a partskonferensen (COP21) för FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) i Paris. Avtalet måste innehålla åtaganden från länderna om att minska utsläppen och vidta anpassningsåtgärder.

2.8 Den nya Europeiska kommissionens åtgärder inom ramen för programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit) och översynen av den befintliga politiken, som EESK generellt stöder, kan också vara ett bra tillfälle till att överbygga inkonsekvenser och skapa samstämmighet inom EU:s miljöpolitik (för vatten, luft och mark) samt jord- och skogsbrukspolitik, särskilt för jord- och skogsbrukssektorerna. Det är också mycket viktigt att subsidiaritetsprincipen iakttas och att samstämmighet uppnås mellan enskilda nationella institutioner och regionala myndigheter (samstämmighet mellan nationell och regional politik).

2.9 Situationen, villkoren och strategierna för skogs- och jordbruket skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Med tanke på dessa skillnader skulle det vara svårt att hitta en lösning som passar alla. EU:s roll bör dock vara att främja och sprida bästa praxis inom skogs- och jordbruket i medlemsstaterna, samt att bidra till kompetensutveckling för beslutsfattare, lokalsamhällen, markägare, berörda industrier och forskare.

### 3. Effekter

3.1 Klimatförändringarna kommer att påverka jord- och skogsbrukssektorerna i EU-regionerna på ett antal olika sätt och ha både positiva och negativa effekter. Det är osäkert hur stor denna påverkan kommer att bli i framtiden, men vi kan redan se ett antal betydande förändringar, bl.a. ändrade årliga och säsongsmässiga nederbördsmonster, extrema väderföreteelser, ändrad tillgång till vattenresurser, skadedjurs- och sjukdomsangrepp samt markförändringar. Dessa förändringar påverkar i sin tur skördarnas volym och kvalitet samt livsmedelsproduktionens stabilitet, vilket drabbar såväl jord- och skogsbrukssektorerna som konsumenterna. De leder också till större risker i landsbygdsområdena, t.ex. en ökad risk för översvämningar och skador på infrastrukturen.

<sup>(1)</sup> Direktiven 2009/28/EG, 2009/29/EG och 2009/31/EG samt beslut nr 406/2009/EG.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 15 final.

<sup>(3)</sup> EUCO 169/14, punkt 2.14, s. 5.

3.2 När man fastställer hur utsläpp från jordbruket och markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk ska införlivas i den politiska ramen fram till 2030 är det viktigt att vara medveten om att jord- och skogsbruket fungerar som en markbunden kolreservoar, och att det i hög grad bidrar till att minska EU:s beroende av energiimport genom att tillhandahålla bioenergi. Jordbruket står för omkring 10 % av växthusgasutsläppen i EU28 och 18 % av utsläppen från den sektor som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem utan regleras av ansvarsfördelningsbeslutet. Det bör dock noteras att EU:s jordbrukssektor har minskat utsläppen av koldioxidekvivalenter med cirka 18 % sedan 1990, vilket kan jämföras med EU:s totala minskning på 17 % under samma period. Samtidigt har jordbruksproduktionen ökat.

3.3 Klimatmålen för med sig ett behov av resurs- och koldioxideffektiva jordbruksmetoder. När man fastställer kostnadseffektiva mål för sektorn måste hänsyn tas till antalet koldioxidekvivalenter per producerad enhet. Dessutom måste hänsyn tas till det globala perspektivet för att inte energi- och utsläppsintensiv produktionskapacitet ska flyttas till andra delar av världen, vilket till och med skulle kunna leda till att de totala utsläppen ökar samtidigt som konkurrenskraften minskar för de europeiska jord- och skogsbrukssektorerna.

3.4 EU:s jord- och skogsbrukssektorer är starkt beroende av fossila bränslen, vilket framför allt beror på att man använder gödselmedel och fossila bränslen till maskinerna. Framtida EU-politik bör tillsammans med särskilda forsknings- och innovationsprogram och ekonomiska incitament till jordbrukare och skogsägare

- främja en gradvis övergång till jordbruksmodeller som är fria från fossila bränslen,
- inriktas på att förbättra effektiviteten i alla produktionssystem, och
- stödja en effektivare användning av resurser, bl.a. mark, vatten och näringsämnen.

Dessutom bör man främja en hållbar jordbruksmodell med en sluten produktionscykel för att öka dessa sektors konkurrenskraft globalt sett.

3.5 EESK välkomnar de miljöåtgärder som infördes genom den senaste reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Kommittén betonar dock att det finns skillnader mellan klimatförhållanden, typ av jordbruksföretag och andra särskilda förhållanden, bland annat en bristande medvetenhet i EU:s medlemsstater. När framtida åtgärder utformas måste jordbrukarna få en viss flexibilitet. Miljöskydd, jordbruksproduktion och skogsförvaltning bör integreras så att dessa faktorer på ett hållbart sätt stärker produktionskapaciteten och bidrar till effektivitet, produktivitet och innovation.

3.6 Enligt FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) kommer den globala efterfrågan på livsmedel år 2050 att ha ökat med uppemot 70 %. Största delen av efterfrågan gäller proteinrika animalieprodukter. Inom EU:s jordbrukssektor ligger fokus på att göra jordbrukens resursanvändning effektivare. På så vis minskar man utsläppen per producerad enhet genom att införa hållbara metoder. Metoderna måste inbegripa en hög djurskyddsstandard och EU bör vara pådrivande för att detta ska få ett internationellt erkännande. EESK konstaterar dock att även om stora ansträngningar och investeringar görs för att minska metanutsläppen från animalieproduktionen kan ökningen av antalet djur fortfarande potentiellt öka nettoutsläppen.

3.7 Till följd av klimatförändringarnas effekter på jord- och skogsbrukssektorerna ändras också de traditionella växtodlingsområdena. EESK noterar att det behövs omfattande forskning och utveckling för att ta fram så bra, produktiva, kostnadseffektiva och hållbara metoder och växtsorter som möjligt med hänsyn till klimatförändringarna och specifika regionala och lokala jord- och skogsbruksförhållanden i Europa. Detta skulle kunna uppnås med traditionella förädlings- och selektionsmetoder, där lokala växtsorter bör prioriteras. Markens produktivitet och hållbar intensifiering är avgörande för resurseffektiviteten.

#### 4. Möjligheter

4.1 Vederbörlig uppmärksamhet måste ägnas åt både nuvarande och framtida utmaningar, men samtidigt efterlyser EESK smarta lösningar på de problem som redan har uppstått till följd av klimatförändringarna. Kommittén medger dock att de ambitiösa målen för klimat- och energipolitiken efter 2020 är en möjlighet för EU:s jord- och skogsbrukssektorer, som har en betydande roll inom den politiska ramen. EESK medger att insatserna måste vara gemensamma och aktiva från det civila samhället och myndigheter på lokal, regional, nationell och europeisk nivå.

4.2 De åtgärder som ska vidtas i jord- och skogsbrukssektorerna måste ha en långsiktig positiv effekt på växthusgasutsläppen och koldioxidupptaget, utifrån markanvändningsperspektiv, eftersom många av skogsbrukets åtgärder för minskade växthusgasutsläpp kan öka utsläppen på kort sikt, men sedan ha en väsentligt större positiv effekt på lång sikt. Att fokusera på målen för 2020 och 2030 är alltför kortsiktigt för biologiska system.

4.3 EESK noterar att jordbruket i Europa spelar en viktig roll, särskilt när det gäller familjejordbruk, livsmedelstrygghet, sysselsättning, social delaktighet och hållbar utveckling i landsbygdsområdena. För att skydda jordbruket bör alla beslut om att vidareutveckla sektorn som inbegriper minskade växthusgasutsläpp utvärderas noggrant, på ett övergripande sätt och med vederbörlig hänsyn till nationella frågor.

4.4 Skogarna fyller en viktig funktion för att begränsa klimatförändringarna. Man måste erkänna att deras multifunktionella karaktär tjänar ekonomiska, miljömässiga och sociala syften. EESK uppmuntrar medlemsstaterna att utarbeta nationella aktiva skogsstrategier och uppdatera befintliga nationella skogsprogram med hänsyn till principerna och målen i EU:s skogsstrategi.

4.5 De tillgängliga skogsresurserna i Europa är regionalt för närvarande större än den potentiella användningen. Efterfrågan på biomassa ökar dock i EU. Man måste främja ytterligare beskogning för att se till att det lokala utbudet är tillräckligt stort för att räckta till energibehoven, träförädlingsindustrin och bioekonomin i allmänhet. Detta skulle också främja användningen av restprodukter och avfall, såsom grenar, avverkningsrester och rundvirke med lågt värde. Man måste dock fokusera på en effektivare användning av biomassan genom att prioritera produktion av varor med högt värde och skapa förutsättningar för att dessa varor ska kunna användas i energiproduktionen i slutet av sin livscykel.

4.6 Beskogningsåtgärder ger i tillämpliga fall mycket positiva effekter. De ger inte bara minskade växthusgasutsläpp, utan också ökad biologisk mångfald och minskad vattenbrist. I regioner där vattenbrist är ett problem bör detta också övervägas som ett hållbart sätt att lösa problemet i både ekonomiskt och socialt hänseende. Ytterligare sociala fördelar kan uppnås genom att plantera skogar i tätorterna och träd utanför skogarna, t.ex. längs motorvägar.

4.7 Utvecklingen av hållbart producerad biomassa bör äga rum inom en tydligt definierad politisk ram med hänsyn till gränserna för produktion och användning, de sociala aspekterna och den biologiska mångfalden. EU måste inta en ledande roll för att bioekonomin ska vidareutvecklas på ett sätt som ger sociala, ekonomiska och miljömässiga fördelar.

4.8 Skogar och träprodukter kan lagra mer koldioxid. Genom aktiv skogsförvaltning och ökad användning av träprodukter kan man öka upptaget och lagringen av koldioxid. Om träprodukter ersätter konventionella produkter eller material kan man dessutom förvänta sig ytterligare substitutionseffekter.

4.9 EESK framhåller att det behövs en hållbar och aktiv skogsförvaltning som bygger på en effektiv användning av skogsprodukter samt produktivtets- och hållbarhetsinriktad skogsföryngring. Man bör dessutom överväga effektiva och vetenskapligt underbyggda riktade åtgärder, såsom dränering, föryngringsavverkning, gallring, askspridning och gödsling av förstörd mark, eftersom de ökar skogsbrukets avkastning och det potentiella koldioxidupptaget.

4.10 Det finns stora produktiva skogsområden där användningen av biomassa och en ytterligare ökning av det potentiella koldioxidupptaget begränsas av markens ekonomiska tillgänglighet. Det behövs investeringar för att bygga ut skogsinfrastrukturen och skogstekniken så att dessa resurser blir tillgängliga. Detta skulle kunna göras med hjälp av EU-fonder som stöder sammanhållningsmålen.

4.11 I de flesta EU-medlemsstaterna finns det stora markområden som för närvarande ligger i träda. Detta gäller t.ex. tidigare betesmark som inte passar för spannmål eller liknande växtodling samt odlingsmark som inte utnyttjas för att den har försämrad infrastruktur, saknar investeringar i dräneringssystem och har andra miljöbetingade begränsningar. Med hjälp av forskning och innovation skulle sådan mark kunna återföras till produktionen av traditionella jordbruks- och bioenergigrödor eller beskogas.



4.12 Användningen av hållbart producerad biomassa för energiändamål utgör ett viktigt bidrag till målen om energiberoende inom ramen för EU:s allmänna energipolitik. Den har också en mycket positiv effekt på den allmänna handelsbalansen, eftersom lokal biomassa kan användas i stället för att tredje land får betalt för importerade fossila bränslen.

4.13 EESK efterlyser ett utökat stöd till forskning och innovation inom skogsbrukssektorn för att fastställa och ge tillgång till hållbara tekniker och skogsförvaltningsmetoder, med hänsyn till utmaningar till följd av klimatförändringarna, miljömässiga skillnader mellan europeiska regioner och det ekonomiska trycket på sektorn när den försöker behålla eller öka sin konkurrenskraft.

4.14 Forsknings- och innovationsprojekt inom bioenergi bör bidra till att göra hela produktionskedjan kostnadseffektiv, hållbar och ekonomiskt lönsam, så att den i framtiden inte är beroende av europeiska eller nationella subventioner för bioenergi. I syfte att skapa lika villkor bör eventuella subventioner eller andra icke-finansiella stöd till fossil energi fasas ut.

4.15 EESK välkomnar kommissionens sektorsövergripande synsätt när den stöder bioekonomin i allmänhet och efterlyser ett fortsatt samarbete mellan kommissionens generaldirektorat för att främja hållbart producerad biomassa.

4.16 EESK betonar att ny informations- och kommunikationsteknik och kommissionens befintliga program för jord- och skogsbrukssektorerna, t.ex. Galileo, bidrar till att förbättra metoderna för hållbar produktion av råvaror inom EU. EESK efterlyser ytterligare forskning och utveckling inom detta område.

4.17 Europeiska kommissionens uppgift är att främja och uppmuntra ett enhetligt synsätt mellan de ansvariga myndigheterna i medlemsstaterna så att man uppnår goda resultat vid genomförandet av programmen på nationell nivå.

4.18 EESK är medveten om att mer än 220 miljoner euro fanns tillgängliga för att finansiera projekt som gällde hållbart jord- och skogsbruk inom ramen för EU:s sjunde ramprogram för forskning. Kommittén efterlyser en ännu ambitiösare satsning i Horisont 2020: ramprogrammet för forskning och innovation. EESK framhåller att forskningens framgång i slutändan beror på hur effektivt forskningsprojektens resultat förmedlas till slutanvändarna inom jord- och skogsbruket.

4.19 EESK betonar att den mest hållbara användningen av biomassa är lokal. Kommittén medger dock att bioenergimarknaden för närvarande är internationell. Man bör ta hänsyn till den särskilda situation som uppstår i länder med överproduktion av biomassa, eftersom produktionen av biomassa leder till utsläpp från sektorerna för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i de exporterande länderna, och minskade utsläpp från energisektorn i de importerande länderna. Det behövs särskilda kompensationsinstrument för de exporterande länderna när man fastställer utsläppsmål för sektorerna för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i EU.

## 5. Sociala aspekter

5.1 Utvecklingen av EU:s landsbygdsområden är i stor utsträckning beroende av jord- och skogsbrukssektorernas livskraft. EESK betonar att den ökade användningen av hållbar biomassa och hållbart intensivt jordbruk, särskilt djurhållning, torde ha en mycket positiv primär effekt på landsbygdssamhällena när det gäller att skapa nya arbetstillfällen och generera inkomster.

5.2 EESK understryker att man lokalt också bör främja ytterligare förädling av rå biomassa eller jordbruksprodukter för att skapa produkter med högt värde, eftersom det har en mycket positiv sekundär effekt på sysselsättningen och genereringen av inkomster i landsbygdsområdena. EESK är mycket positiv till kommissionens arbete hittills när det gäller forskning och innovation för att hitta nya sätt att öka värdet för biomassa och jordbruksprodukter. EESK efterlyser ett ännu mer ambitiöst investeringsprogram för att EU ska ta ledningen inom detta område globalt.



5.3 EESK noterar att sol- och vindkraftsproduktion skapar nya och hållbara möjligheter i landsbygdsområden. Kostnaderna för sådana system blir allt lägre och deras effektivitet allt högre, men för att främja sådan energiproduktion i landsbygdsområdena behövs det incitament för jordbrukarna och landsbygdssamhällena. Decentraliserade system gör det möjligt för privatpersoner och samhällen att dela kostnaderna för och fördelarna med förnybar energi och att kartlägga möjligheter för en bättre matchning mellan utbud och efterfrågan.

5.4 Kompletterande inkomster från ett hållbart intensivt jordbruk, ytterligare förädling av råvaror, produktion och ytterligare förädling av biomassa samt förnybar energiproduktion kan ge jordbrukare, skogsägare och landsbygdssamhällen stabila och höga extrainkomster. Detta främjar också – och kan vara en källa till – ytterligare offentliga eller privata investeringar i landsbygdsområdenas infrastruktur.

5.5 EESK understryker att en vidareutveckling av bioekonomin i allmänhet skulle kunna ge högkvalitativa arbetstillfällen och således skapa incitament för människor att stanna i, eller flytta till, landsbygdsområdena. På så vis skulle man kunna lösa problemet med avfolkning i dessa områden, vilket är en stor utmaning för EU.

5.6 Territoriell och social sammanhållning bör vara det viktigaste målet för all EU-politik. Alla åtgärder, även de som vidtas inom ramen för EU:s energi- och klimatpolitik, bör bidra till detta.

5.7 Den biologiska mångfalden kommer sannolikt att drabbas hårt av klimatförändringarnas direkta och indirekta effekter. Men den biologiska mångfalden är också viktig när det gäller att anpassa sig till och begränsa klimatförändringarna. EESK betonar att naturområden och naturreservat är mycket viktiga för att öka den biologiska mångfalden, och framhåller den roll som spelas av befintliga instrument för miljöskydd, t.ex. Life och Natura 2000. Dessa områden är mycket viktiga för jord- och skogsbrukssektorerna och ger stora sociala fördelar.

5.8 EESK konstaterar att många skogsägare i Europa på grund av bristande kunskaper eller resurser inte förvaltar sina skogar på ett korrekt sätt, och betonar att de genom samarbete skulle kunna förvalta marken effektivare och bättre.

5.9 Utbildning och tekniskt stöd till jordbrukare och skogsägare bör prioriteras av både EU och de nationella myndigheterna. De modeller för innovation, hållbart jordbruk och hållbart skogsbruk som tas fram inom EU-finansierade forsknings- och utvecklingsprojekt bör spridas på bred front av nationella kunskapscentrum och rådgivande organ.

5.10 Man bör ta fram enkla genomförandeinstrument för att redovisa växthusgasutsläppen inom jord- och skogsbrukssektorerna. De bör bygga på kunskaper och vetenskapliga antaganden. Kraven i EU:s energi- och klimatpolitiska ram fram till 2030 får inte leda till en överreglering av jord- och skogsbrukssektorerna eller till onödiga bördor för jordbrukare eller skogsägare. De bör också ta hänsyn till att jordbrukare och skogsägare har sitt dagliga arbete att sköta och begränsade resurser för administration.

Bryssel den 22 april 2015.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
ordförande  
Henri MALOSSE

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Utvecklingen av det styrningssystem som föreslagits i anslutning till EU:s ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030**

**(förberedande yttrande på begäran av Europeiska kommissionen)**

(2015/C 291/02)

**Föredragande: Richard ADAMS**

**Medföredragande: Ulla SIRKEINEN**

Den 16 januari 2015 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*Utvecklingen av det styrningssystem som föreslagits i anslutning till EU:s ram för klimat och energi fram till 2030*

(förberedande yttrande).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 april 2015.

Vid sin 507:e plenarsession den 22 och 23 april 2015 (sammanträdet den 23 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 152 röster för, 6 röster emot och 5 nedlagda röster.

## **1. Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EU:s ram för klimat- och energipolitiken baseras på omfattande tidigare lagstiftning, där vissa delar är ofullständigt införlivade i nationell lagstiftning och genomförs på ett ineffektivt sätt. För att förverkliga energiunionen krävs ytterligare lagstiftning och, i synnerhet, en strikt tillämpning av den. En stabil ram för styrningen är avgörande. Lagstiftning är dock bara början – det är styrningen som är avgörande för att nå resultat. Genomförandet av politiken kräver åtaganden, medverkan, engagemang och en positiv inställning från alla berörda aktörer. Den effektivaste typen av styrning är när samtliga aktörer ser det som en gemensam uppgift att enas om metoder för att fastställa och genomföra målen. EESK lägger därför fram följande rekommendationer:

- En strukturerad dialog mellan samtliga aktörer bör integreras i styrningsprocessen för att minska blockeringarna i samhället när det gäller lagstiftningsmässiga och politiska åtgärder samt för att främja en förändring av allmänhetens beteenden och attityder.
- De lagstiftande EU-institutionerna bör utforma och vidareutveckla ett tydligt politiskt ledarskap för att upprätta och delta i en omfattande dialog mellan de berörda aktörerna och skapa engagemang i frågor som rör energiomställningen (t.ex. klimat, social rättvisa och säkerhet), som komplement och stöd vid sidan av energiunionen och som ett led i EU:s kamp mot klimatförändringarna.
- Kommittén uppmanar till dialog med arbetsmarknadens parter för att säkerställa att man vid energiomställningen tar hänsyn till miljöaspekter och sociala frågor.
- Detta bör först och främst ske i form av en oberoende och betrodd europeisk energidialog, där ett balanserat urval av berörda aktörer ges möjlighet att utbyta information, framföra synpunkter och påverka beslutsfattandet i energifrågor och därmed engagera sig aktivt i energiomställningen.
- I samband med behandlingen av paketet för energiunionen uppmanar vi särskilt Europeiska rådet och Europaparlamentet att som åtgärds punkter anta de åtgärder som anges i avsnitt 6 i detta yttrande om genomförandet av en europeisk energidialog för att stödja styrningsprocessen.
- Denna dialog kommer att anordnas inom ett specifikt forum som gör det möjligt för alla berörda aktörer att delta.

## 2. Inledning

2.1 Utvecklingen av en energiunion i EU och de viktiga förhandlingarna om ett klimatavtal i Paris i slutet av 2015 kräver effektiva styrmekanismer för energiomställningen. Efter att kommissionen offentliggjort sitt meddelande om ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 godkändes ramen av Europeiska rådet, som också enades om att utveckla ett pålitligt och öppet styrningssystem för att se till att EU når sina energipolitiska mål. I ramen för 2030 föreslås ett nytt styrningssystem som baseras på nationella planer för säker, hållbar och konkurrenskraftig energi samt en rad nyckelindikatorer för att kunna bedöma framstegen över tid. Ett sådant system skulle göra det möjligt att uppnå målen för 2030 och främja samstämmighet på EU-nivå, samtidigt som det erbjuder flexibilitet på nationell nivå. En kraftfull styrningsprocess skulle också utgöra en positiv modell och förebild i samband med de globala klimatförhandlingarna.

2.2 Behovet av en effektiv styrning kan inte betonas tillräckligt. Att man inte lyckats hålla tidsramarna i det tredje energipaketet, som syftar till att fullborda en stark inre energimarknad i EU, beror till stor del på en svag styrning. Nationella intressen har fått överväga när de inte legat i linje med de krav som ska stärka EU som helhet. Detta måste man komma till rätta med i den nya styrningsprocessen.

2.3 Inledningsvis bör nationella mål fastställas, och en iterativ process föreslås både för den interna utvecklingen av sådana planer och för samordningen inom en enhetlig EU-ram som uppfyller de överenskomna EU-målen. Tre steg planeras:

- 1) Kommissionen ska utarbeta riktlinjer för styrningen och de nationella planerna.
- 2) Medlemsstaterna ska lägga fram sina nationella planer utifrån en iterativ process med kommissionen och i samråd med grannländerna.
- 3) Efter detta kommer kommissionen att göra en bedömning av hur ändamålsenliga de nationella planerna är när det gäller att nå målen samt förhandla fram justeringar i en kontinuerlig process tills detta har uppnåtts. Möjligheten att skapa en styrningsstruktur genom lagstiftning bör finnas som alternativ om den frivilliga modellen inte skulle fungera.

2.4 Europeiska kommissionen har omfattande erfarenhet av att utforma och tillämpa styrningsstrukturer, och denna erfarenhet utnyttjar man nu på detta politikområde. Vi stöder i detta yttrande den strategi som beskrivs ovan, men den måste genomföras på ett strikt och övertygande sätt, med korta tidsfrister för den iterativa processen och skarpa och djärva analyser vid utarbetandet av årsrapporterna. Liksom framfördes i yttrandet om en klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030<sup>(1)</sup> uppmanar EESK medlemsstaterna att välkomna en effektiv och kraftfull styrningsprocess och tillsammans med kommissionen och det civila samhället besluta hur den kan genomföras fullt ut.

2.5 EESK anser att denna ram bör främjas och stärkas genom att man skapar och utnyttjar ett brett stöd från berörda parter, däribland arbetsmarknadens parter (arbetsgivare och fackföreningar), genom en strukturerad europeisk energidialog.

## 3. Beskrivning av styrningsprocessen

3.1 Styrningsprocessen måste vara förenlig med den rättsliga ramen på området. I den rättsliga ramen fastställs målen och metoderna för att uppnå målen, och den måste skapa en långsiktig politisk stabilitet och kontinuitet, särskilt när det gäller investeringar, utbildning och arbetstillfällen. Ramen bör också innehålla relevanta indikatorer för detta. Genom styrningsprocessen, som bör vara heltäckande och omfatta all energirelaterad lagstiftning, måste man kunna lösa frågor som både är komplexa och där det finns olika synpunkter och motstridiga intressen. Styrningen bör stödja och komplettera beslutsprocessen samtidigt som den erbjuder flexibilitet att hantera eventuella snabba förändringar. Styrningen bör också vara utformad på ett sätt som tar hänsyn till åsikter i samhället, teknik, det geopolitiska läget och marknaden.

<sup>(1)</sup> EUT C 424, 26.11.2014, s. 39.

3.2 Styrningssystemet måste dessutom ge utrymme för aktörerna att på ett kontinuerligt, balanserat och representativt sätt föra fram synpunkter, preferenser, uppfattningar och värderingar och erbjuda ett sätt för dem att kontinuerligt påverka beslut och finjustera politiken. Styrningen måste underlätta anpassning, inte genom ständiga kursbyten utan genom att förutse på vilka områden motsättningar kan uppstå och skapa en enhetlig och inkluderande dynamik.

3.3 Detta är höga krav, och det finns en växande skepsis när det gäller EU:s förmåga att genomdriva en rättvis och effektiv energiomställning, vilket måste bemötas. Därför kräver själva styrningsprocessen en tydlig ram som accepteras av deltagarna. EESK anser att man genom en konventionell styrningsprocess inte kommer att kunna uppnå de ovanstående målen utan stöd och medverkan från det civila samhället runt om i Europa. Detta erkänns i visionen för energiunionen: *Men viktigast av allt är vår vision av en energiunion med medborgarna som centrum på en marknad, där de aktivt tar ett eget ansvar för energiomställningen* <sup>(2)</sup>. Utvecklingen av en tillförlitlig och öppen genomförandemekanism för energi- och klimatmålen och energiunionen bör därför ske parallellt med en process som baseras på flernivådialog som inriktas på att informera och involvera alla aktörer. Detta är avgörande, och i syfte att skapa en rättvis energiomställning bör man ta hänsyn till förändringarna i arbetslivet och undvika negativa sociala konsekvenser.

3.4 För EESK innebär styrning inte ökad byråkrati, utan att man utifrån ett antal principer tillämpar en kraftfull strategi som är inriktad på ett specifikt politikområde och syftar till att uppnå de fastställda EU-målen. Styrningen bör genomsyra alla nivåer och kompletteras med specialist- och vardagskunskap. EU:s grundläggande värden är fred, demokrati, människovärde, mångfald, tolerans och solidaritet. Dessa värden, som måste formuleras i tydliga etiska principer, är utgångspunkt vid bedömningen av kritiska frågor som rör energiomställningen och kan utgöra en gemensam grund att enas kring. Utmaningen består i att omsätta dessa principer i en genomförbar och effektiv process som tar hänsyn till samhällets förväntningar.

3.5 EESK anser att man i styrningsprocessen i större utsträckning bör betona de underliggande samhällsvärderingarna när det gäller energiproduktion och energianvändning. När medborgarna känner att deras värderingar och synpunkter erkänns och debatteras i ett forum med ett genuint europeiskt perspektiv ger detta betydande fördelar och leder till en mer konsekvent politik och ett ökat förtroende samtidigt som man dämpar negativa effekter av oförutsedda ändringar av politiken. Genom dialogen kan man kartlägga de faktorer som ligger till grund för ländernas beslut när det gäller energiomställning. Dessa är ofta kopplade till det specifika samhällets värderingar, t.ex. när det gäller miljöfrågor, snarare än tekniska eller ekonomiska hänsynstaganden. Särskilt med tanke på att nationella, regionala, lokala och personliga synpunkter i energifrågor kommer att variera i dessa sammanhang kan en uppmaning om att sträva efter ett konsekvent, gemensamt eller europeiskt, perspektiv bidra till att övervinna tendenser att gynna personliga, lokala, kortsiktiga eller nationella intressen.

3.6 Mer specifikt innebär en flernivådialog att dessa principer kommuniceras till alla aktörer och att man skapar ett forum där de kan diskuteras och där frågor, så långt som möjligt, kan lösas på lokal, regional och nationell nivå eller grannlandsnivå. Det är ingen beslutsprocess, även om beslutsfattarna måste lyssna och vara öppna för bidrag, och deltagarna bör vara införstådda med detta.

#### 4. Flernivådialog som en grundläggande del av styrningen

4.1 EU:s och medlemsstaternas energipolitik har en direkt och viktig inverkan på medborgarnas dagliga liv. Det är ofta svårt för allmänheten att förstå innehållet i och de skäl som ligger bakom denna politik, och missförstånd kan uppstå i det civila samhället. Situationen leder till ett generellt svagt stöd från allmänheten och missuppfattningar om viktiga aspekter av EU:s framtida utveckling. Detta får negativa konsekvenser, och det finns många fall där en brist på information till eller medverkan från det civila samhället när det gäller såväl medlemsstaternas som EU:s energipolitik leder till en generell brist på förtroende och till att strategierna inte alltid ger önskat resultat.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 80 final.

4.2 För att se till att processen omfattar alla parter måste allmänheten, det civila samhällets organisationer, nationella och lokala myndigheter och alla typer av energioorganisationer delta i dialogen för att bidra till den föreslagna styrningsmekanismen. På så sätt kan man kombinera regionala, nationella och europeiska perspektiv för att skapa ett operativt mervärde för det politiska beslutsfattandet och genomförandet. Detta innebär att åtgärderna måste vidtas på nationell/regional nivå men med hänsyn till det bredare (europeiska) perspektivet.

4.3 Dialogen kommer att fokusera på energi som en kritisk beståndsdel för att uppnå en rättvis och hållbar övergång och för att utarbeta en klimatvänlig politik. De missgynnades behov och det breda spektrum av sociala och miljörelaterade farhågor som är kopplade till energifrågan måste erkännas. Den europeiska energidialogen, inbegripet klimatfrågorna, ska mynna ut i en frivillig strategi och en överenskommelse – som definieras som ett socialt kontrakt om energi – som kan användas av beslutsfattare som en gedigen socialt relevant ram. Den fortsatta dialogen kommer aktivt att ägnas åt de berörda aktörernas och allmänhetens genomförande av de praktiska åtgärderna. Av effektivitetsskäl och på grund av att kraven i styrningsprocessen måste följas bör energidialogen på kort sikt fokusera på politiska initiativ där det finns stora problem med acceptansen och medansvaret.

4.4 En sådan process skulle också göra det möjligt att få en mer konsekvent politik och konsolidera kunskaperna inom specifika områden, t.ex. öarnas särskilda behov och energiförbindelser med länder utanför EU.

## 5. Närmare kopplingar till styresprocessen

5.1 Generellt sett kan klimat- och energiramen definieras som en målinriktad politik. Den förutsätter att medlemsstaterna omstrukturerar sin energimix och sina strategier för energieffektivitet på ett sätt som bevarar den nationella suveräniteten samtidigt som man kompletterar grannländernas politik och strävar mot överenskomna mål på EU-nivå. Grunden för styrningsstrukturen (se punkt 2.3) är en allmän vägledande ram som kommissionen föreslår. Därefter ska diskussioner hållas på regional nivå och nationella program läggas fram, utvärderas och ses över samt kontinuerligt anpassas tills man har nått en tillfredsställande överenskommelse.

5.2 EESK ställer sig fullständigt bakom detta tillvägångssätt, som vi anser är lämpligt med tanke på det akuta behovet av att skapa en tryggare, konkurrenskraftigare och miljövänligare energiförsörjning för alla i Europa. Styrningsstrukturen bör också bidra till att minimera rapporteringskraven och minska byråkratin. Tillräcklig hänsyn bör tas till de mycket relevanta och allt mer omfattande regionala gränsöverskridande aspekterna av energiverksamheterna. För att en sådan strategi ska bli effektiv krävs emellertid en samlad politisk vilja, och denna måste bygga på en gemensam attityd hos allmänheten runt om i de 28 medlemsstaterna.

5.3 EESK anser att energidialogen spelar en bildande roll i hela processen och att dess inflytande bör fortsätta när det gäller genomförandet och de berörda aktörernas stöd när en överenskommelse väl har nåtts. Energidialogen bör därför omgående, genom ett starkt politiskt ledarskap, etableras som en integrerad grundläggande process, särskilt med tanke på att de nationella planerna förväntas ha godkänts och börjat genomföras före 2020. Kommittén har tidigare rekommenderat att energidialogen ska tas upp i meddelandet om energiunionen och ser positivt på att så har skett: – *Inbegripa en dialog med berörda parter till förmån för välinformerade beslut och stödja ett aktivt engagemang i förvaltningen av energiomställningen* <sup>(3)</sup>. EESK noterar att man fortfarande inte har fastställt någon specifik åtgärdsplan när det gäller styrning, vilket skulle ge den bekräftelse som krävs för att bygga upp stödstrukturer för energidialogen, och uppmanar rådet och parlamentet att åtgärda detta genom att anta de åtgärder för dialog som föreslås i avsnitt 6 i detta yttrande.

5.4 En styrningsprocess befinner sig i gränslandet mellan politik och genomförande. På energiområdet ska den främja lösningar när det gäller det stora antalet olika ömsesidiga eftergifter och kompromisser som i praktiken kommer att bli nödvändiga. Kommittén ser den föreslagna europeiska energidialogen som ett viktigt smörjmedel i denna process. Energiomställningen kommer att innebära förskjutningar, förändringar och, ofrånkomligen, ett visst mått av friktion. Energidialogen kan minska friktionen mellan berörda aktörer på alla nivåer och mellan medlemsstaterna.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 80 final, s. 18.

5.5 Den europeiska energidialogen kommer att stödja genomförandet av energiunionens mål genom att ge alla berörda aktörer möjlighet att utbyta information, föra fram synpunkter och påverka politiken när det gäller energifrågor. Dialogen kommer att öka förståelsen för nödvändiga kompromisser, främja ett gemensamt ansvar för visionen, bidra till att hitta acceptabla lösningar och slutligen främja en förändring av beteendena till stöd för de politiska åtgärder som ligger till grund för energiunionen. Genom en bred energidialog kommer man på ett bättre sätt att kunna förmedla och ta hänsyn till nationella energipreferenser på EU-nivå, och den kommer att vara till nytta för beslutsfattarna.

Energidialogen kommer att ge:

- En bättre förståelse för utformningen av politiken och genomförandet av energiunionen, vilket kommer att bidra till att denna viktiga prioritering för kommissionen synliggörs, accepteras och leder till goda resultat.
- En välgrundad uppfattning hos allmänheten, vilket skapar en större politisk säkerhet, samt vittnar om en öppen, fokuserad och resultatinriktad process. Denna välgrundade uppfattning kommer att skapas genom en praktisk kombination av interaktiva diskussioner inom ramen för den EU-omfattande energidialogen och vardagskunskaper.
- En bättre förståelse bland energianvändarna av deras roll och de åtgärder som de kan vidta för att öka sina energibesparingar. Detta leder till ett större engagemang från konsumenterna, som är grundläggande för att skapa förnyade och positiva förbindelser med energileverantörerna.
- Ett "neutralt diskussionsforum", som skapar förtroende och legitimitet genom att man skapar förutsättningar för och främjar diskussion snarare än föreslår en förutbestämd slutsats.

## 6. Möjliga genomförandevägar

6.1 Liksom när det gäller den formella styrningsprocessen kommer energidialogen, trots att den är EU-övergripande, att behöva etableras i varje enskild medlemsstat på ett sätt som respekterar befintliga nationella energidialoger samtidigt som man införlivar målen i klimat- och energiramerna. I de fall då det redan finns en nationell energidialog kan integrationen i den europeiska energidialogen vara till ömsesidig nytta och skapa en strukturerad men mer flexibel mekanism som ska bidra till kommissionens översyn av de enskilda beståndsdelarna i de nationella planerna och utgöra en fokuspunkt för information till konsumenter, vilket kommer att hjälpa energileverantörer att interagera och bygga upp förtroende samt skapa en kanal där olika grupper kan ta upp sina många olika farhågor när det gäller energitrygghet, energipriser och hållbarhet. Sammanfattningsvis kommer följande steg att bli nödvändiga:

- Energidialogen kommer att kräva omfattande finansiering och resurser. En mekanism kommer att införas för att skapa en oberoende och opartisk samlad finansiering, som främst kommer från aktörer inom energiproduktions- och energiförsörjningskedjan och kompletteras av lämpligt stöd från EU och medlemsstaternas regeringar. Generellt sett kommer energidialogen att vara ett mycket kostnadseffektivt sätt att involvera konsumenter i alla typer av energimodulering och att erkänna och främja bidrag från prosumenter.
- Samtidigt som kommissionen ska tillhandahålla tydliga riktlinjer om strukturen för de nationella planerna, möjligheterna till uppdateringar/översyner, rapporteringskrav och de nationella planernas genomförbarhet ska energidialogen, i samråd med kommissionen och samtliga viktiga aktörer, mynna ut i riktlinjer för upprättande av nationella energidialoger.
- En helt oberoende och samordnande struktur för energidialogen kommer att skapas för att främja insatser och genomförande i de enskilda medlemsstaterna. Denna struktur bör bland annat bidra till kommissionens nödvändiga översyn av innehållet och ambitionsnivån i de nationella planerna liksom av genomförandet av dem. På så sätt understryker man att aktörerna kan bidra till utarbetandet av politiken.



- En nationell process på 12 månader för att främja och stödja berörda aktörers engagemang i samtliga medlemsstater kommer att leda till att ett program för medverkan och dialog inrättas, där diskussionen om prioriteringarna i den nationella planen är en huvudfråga. Inom ramen för denna process bör man också undersöka hur man kan garantera att de nationella planerna är förutsebara och stabila.
- Diskussioner om de nationella planerna och regionala diskussioner med nationella energidialoggrupper i grannländerna kommer att äga rum. Medlemsstaternas nationella planer bör innehålla en redogörelse för samråden med angränsade medlemsstater, bland annat inom ramen för den europeiska energidialogen, och vilka områden som ska bli föremål för regionalt samarbete till följd av dessa samråd.
- Därefter kommer diskussioner mellan alla energidialoggrupper att föras på EU-nivå. Dessa diskussioner, som ska ske inom den oberoende samordningsstrukturen, bör ha en rådgivande ställning inom EU-institutionerna och leda till mer kostnadseffektiva strategier från EU och medlemsstaterna.
- Onlineverktyg, exempelvis de som tagits fram av GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik, ska utnyttjas fullt ut för att stödja den politiska utvecklingen genom medverkan och engagemang.

6.2 En mer detaljerad beskrivning av den europeiska energidialogen finns i EESK:s yttrande om *Behovet av och metoderna för allmänhetens deltagande på energipolitikens område* <sup>(4)</sup>. Den europeiska energidialogen är tänkt som en permanent "dialog", som bättre kan beskrivas som en oberoende process som omfattar samtliga berörda aktörer med utgångspunkt i bästa praxis för att skapa engagemang och som spelar en konstant och betrodd roll i samband med genomförandet av energiomställningen. EESK ställer sig helt bakom detta initiativ och kommer tillsammans med andra aktörer att inta en ledande roll för att ge aktivt stöd.

## 7. Avslutande kommentarer

7.1 EESK välkomnar kommissionens meddelande <sup>(5)</sup>, där man slår fast att styrningsstrukturen måste utarbetas med hänsyn till Europaparlamentets, medlemsstaternas och de berörda aktörernas synpunkter. Det civila samhällets uttalade stöd och godkännande kommer att bana väg för arbetet med att uppnå de högt ställda målen. En styrningsprocess som baseras på energidialogen kommer genom att ta hänsyn till människor dagliga liv och angelägenheter att bidra till att anpassa energiunionen till allmänhetens förväntningar. Processen kommer att skapa förståelse för energiutmaningar och kompromisser och öka acceptansen och förtroendet – inte minst genom att man visar att man kan lyssna på och involvera berörda aktörer.

7.2 De långsiktiga politiska kostnaderna kommer dessutom att minska avsevärt genom att man har inrättat en process där alla berörda aktörer deltar i utformningen av en energiomställning som majoriteten av medborgarna efterfrågar och som är framåtblickande och pragmatisk. Detta är en fråga som påverkar alla och som kan få medborgarna att på ett positivt sätt omvärdera sin syn på EU och dess förfaranden och erkänna EU:s mervärde och öppna styrningsstruktur.

Bryssel den 23 april 2015,.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Henri MALOSSE

<sup>(4)</sup> EUT C 161, 6.6.2013, s. 1.

<sup>(5)</sup> Meddelande, *En klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030*, (COM(2014) 15 final).



**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – framsteg och utmaningar"**

**(förberedande yttrande på begäran av Europaparlamentet)**

(2015/C 291/03)

**Föredragande: Raymond HENCKS**

**Medföredragande: Stefan BACK**

Den 13 januari 2015 beslutade Europaparlamentet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – framsteg och utmaningar*

(förberedande yttrande).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 april 2015.

Vid sin 507:e plenarsession den 22–23 april 2015 (sammanträdet den 22 april 2015) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 96 röster för, 2 röster emot och 2 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK upprepar sitt stöd<sup>(1)</sup> för målen i vitboken "Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde" (nedan kallad *färdplanen*). Ett gemensamt europeiskt transportområde förblir en av de viktigaste punkterna på dagordningen. Stora utmaningar hämmar fortfarande skapandet av ett gemensamt europeiskt transportområde för att uppnå hållbar tillväxt och skapande av sysselsättning samt arbetstillfällen av hög kvalitet och goda arbetsvillkor.

1.2 Mot bakgrund av Junckerkommissionens tio prioriteringar för 2015–2019, kommissionens arbetsprogram för 2015 och målen i färdplanen, vill EESK framhålla följande:

1.3 Ett effektivt genomförande av Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) kan leda till att mer medel från Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) görs tillgängliga i de fall där privata investeringar eller avgifter inte kommer att fungera. I varje fall måste de 2,7 miljarder euro som ska överföras från FSE:s transportbudget till Efsi öronmärkas för transport. EESK framhåller på nytt behovet av en verkligt gränsöverskridande infrastrukturplanering vid genomförandet av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) för att säkerställa en optimal resurseffektivitet.

1.4 Att samtidigt tillämpa principerna "förorenaren betalar" och "användaren betalar" kommer att försvaga finansiering som bygger på den sistnämnda. Koncepten med infrastrukturavgifter måste förenklas och förtydligas. Det behövs alternativ för att anpassa avgifterna i syfte att garantera sammanhållning, undvika social utestängning och säkerställa samstämmighet med skatter och avgifter i allmänhet.

1.5 Mycket återstår innan den inre marknaden för transporter är fullbordad. I sitt yttrande<sup>(2)</sup> av den 11 juli 2013 om det fjärde järnvägspaketet stöder kommittén målet om att slutföra genomförandet av en gemensam järnvägsmarknad i EU som tillhandahåller transporter av hög kvalitet och utan problem vid gränserna. EESK efterlyser liksom i yttrandet om färdplanen från 2011<sup>(3)</sup> en balanserad konsekvensbedömning av nya åtgärder som planeras i denna riktning. EESK välkomnar kommissionens avsikt att förtydliga reglerna för tillträde till marknaden för vägtransporter i syfte att underlätta genomförandet och kontrollen av efterlevnaden.

<sup>(1)</sup> EESK:s yttrande om *Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde* (vitbok), EUT C 24, 28.1.2012, s. 146.

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande om *Fjärde järnvägspaketet*, EUT C 327, 12.11.2013, s. 122.

<sup>(3)</sup> Se fotnot 1.

1.6 EESK stöder Junckerkommissionens fokus på social dumpning. Vi uppmanar kommissionen att föreslå förebyggande åtgärder. Medlemsstaterna bör stärka kontrollen av efterlevnaden, också genom förbättrat gränsöverskridande samarbete – inbegripet informationsutbyte och lämpliga sanktioner särskilt mot brevlådeföretag och falskt egenföretagande. Kryphålen i lagstiftningen om tillträde till transportyrken/yrkeslicenser och om samordning av social trygghet måste täppas till. Kontrollåtgärderna måste vara proportionerliga och inte lägga en onödig administrativ börda på de berörda parterna.

1.7 Byte av transportslag kräver flexibilitet och anpassning till lokala förhållanden, särskilt den gräns på 300 km som eftersträvas för vägtransporter och som inte kommer att fungera i avlägsna och glesbefolkade regioner med ett begränsat järnvägsnät.

1.8 Tillfredsställande infrastruktur och transporttjänster behövs även i avlägsna regioner. Ett nytt initiativ bör läggas till i bilaga I till färdplanen: Att fördubbla användningen av kollektivtrafik i stadsområden till 2030, genom anläggningar och infrastruktur som underlättar rörligheten för fotgängare, cyklister, äldre och personer med nedsatt rörlighet inom ramen för planer för rörlighet i städerna.

1.9 EESK betonar vikten av passagerarnas rättigheter mot bakgrund av framväxten av transportanordnare med nya koncept, såsom Uber.

1.10 EESK föreslår att man använder sig av en deltagandebaserad dialog när den reviderade versionen av färdplanen utarbetas, och hänvisar i detta sammanhang till sitt yttrande av den 11 juli 2012<sup>(4)</sup>.

1.11 EESK föreslår en allmän omprövning av handlingsplanen i bilaga I till färdplanen med avseende på dess nuvarande politiska genomförbarhet.

## 2. Översyn av färdplanen från 2011 – allmän översikt

2.1 Europaparlamentet planerar ett initiativbetänkande om genomförandet av färdplanen och har i detta sammanhang bett EESK att utarbeta ett förberedande yttrande om ämnet.

2.2 I sitt yttrande om färdplanen<sup>(5)</sup> välkomnade EESK kommissionens insatser, men konstaterade att det fanns en stor klyfta mellan målen och de sätt på vilka de skulle uppnås och finansieras.

2.3 EESK konstaterar att de flesta iakttagelserna i dess yttrande om färdplanen fortfarande är relevanta. Detta gäller särskilt följande punkter<sup>(6)</sup>:

— Problemet med finansiering av de investeringar som krävs för att uppnå målen om t.ex. infrastruktur, alternativa bränslen och framdrivningssystem och den infrastruktur de behöver. Avgifter och privat finansiering kommer inte alltid att fungera.

— Bättre samordning mellan medlemsstaterna när det gäller infrastrukturplanering.

— Erkännande av transporternas viktiga roll som en faktor för konkurrenskraft och välstånd och behovet av att skapa ett integrerat europeiskt transportsystem. Stöd till utvecklingen av en strategi som syftar till att ge Europa transporter som är effektiva och genuint hållbara och som beaktar ekonomiska, miljörelaterade och sociala utmaningar. Vid utvecklingen av samtliga transportsätt måste man ta större hänsyn till – och stärka – den sociala dialogen. Särskilt inom vägtransporter går detta hand i hand med åtgärder för att förhindra missbruk av skillnader i löner och socialskyddsnormer.

<sup>(4)</sup> EESK:s yttrande om *Vitbok om transporter: För ett större deltagande och engagemang från det civila samhällets sida*, EUT C 299, 4.10.2012, s. 170.

<sup>(5)</sup> Se fotnot 1.

<sup>(6)</sup> Se fotnot 1, särskilt punkterna 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.11, 1.12 och 3.15 i det yttrande som nämns där.

- Det rigida förhållningssättet när det gäller att byta transportslag från vägtransporter vid sträckor över 300 km (vilket är orealistiskt i vissa fall, t.ex. i stora länder med ett glest järnvägsnät).
- Vikten av att använda tillgängliga resurser optimalt, inklusive infrastruktur och fordon, och säkerställa optimerade transportflöden genom effektiv logistik, även resurser såsom e-transport och gröna korridorer.
- Behovet av att säkerställa fortsatt kompetens genom utbildnings- och rekryteringsinsatser och lämpliga sociala villkor för mobila arbetstagare.
- Det saknas tillräckligt fokus på betydelsen av stadstransporter, även för varor (första kilometern/sista kilometern).

2.4 Det är nu fyra år sedan genomförandet av färdplanen inleddes, och EESK noterar att ett antal initiativ har tagits, men att de hittills har gett ganska begränsade resultat. Åtgärder har dock vidtagits i syfte att genomföra färdplanen, i form av både lagstiftningsförslag och politiska initiativ. Exempel på detta är den nya förordningen om TEN-T-riktlinjerna <sup>(7)</sup> och förordningen om fonden för ett sammanlänkat Europa <sup>(8)</sup> (som båda antogs 2013), lagstiftningen om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen samt åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser från fordon.

2.5 Man har dock inte nått särskilt långt när det gäller att lägga grunden för en ytterligare öppning av marknaden, kontrollera efterlevnaden och underlätta gränsöverskridande vägtransporter. Till exempel har genomförandet av Europeiska registret för vägtransportföretag (ERRU), som var avsett att stödja kontrollen av efterlevnaden av bestämmelserna om marknaden för vägtransporter, försenats. Detsamma gäller det europeiska systemet för elektroniska vägtullar, som skapades för att underlätta gränsöverskridande trafik men som ännu inte har genomförts. Även problemet med olika sociala villkor för mobila arbetstagare och deras konsekvenser för konkurrensen är ännu till stor del olöst. När det gäller direktivet om utstationering av arbetstagare utgör olika tolkningar mellan medlemsstaterna ett allvarligt problem för en välfungerande inre marknad, eftersom vissa länder kanske inte tillämpar lagstiftningen korrekt.

2.6 När det gäller finansiering noterar EESK att även om FSE-medlen är långt ifrån tillräckliga är transportsektorn en av huvudprioriteringarna för Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi), som kommissionen och Europeiska investeringsbanken (EIB) håller på att inrätta. Detta framgår bl.a. av rapporten från EIB:s och kommissionens gemensamma arbetsgrupp som ska fastställa urvalskriterierna för de projekt som ska finansieras. EESK noterar att 2,7 miljarder euro av anslagen för FSE avseende transporter ska omdirigeras till Efsi. Det är viktigt att dessa medel används till förmån för transportsektorn när Efsi genomförs.

2.7 I detta sammanhang vill EESK framhålla att det är viktigt att se till att investeringarna inte enbart begränsas till utbyggnad av infrastrukturen, utan att de dessutom stöder projekt för att modernisera och effektivisera sektorn, samt åtgärder som syftar till att få en välutbildad och kvalificerad arbetskraft.

### 3. Transporter i kommissionens arbetsprogram

3.1 EESK konstaterar att det gemensamma europeiska transportområdet inte nämns varken i de politiska riktlinjerna för de kommande fem åren eller i ordförande Jean-Claude Junckers tio prioriteringar, som tas upp i kommissionens arbetsprogram för 2015 <sup>(9)</sup>.

3.2 Med tanke på både transporternas betydelse som ekonomisk sektor och deras specifika karaktär, som ofta kräver särskilda lösningar, anser EESK att det skulle ha varit lämpligt att nämna transporter som en särskild fråga inom t.ex. prioritering 1 (tillväxt och sysselsättning) samt prioriteringarna 3 och 4 (energiunionen och en fördjupad inre marknad), som alla omfattar transporter. Det gäller särskilt i förhållande till den inre marknaden, med tanke på att transportpolitiken behandlas i ett särskilt kapitel i EUF-fördraget och tas upp separat i både Europa 2020-strategin och de två inre marknadsakterna.

<sup>(7)</sup> Förordning (EU) nr 1315/2013.

<sup>(8)</sup> Förordning (EU) nr 1316/2013.

<sup>(9)</sup> COM(2014) 910 final.

3.3 Med tanke på den övergripande politiska riktningen i Junckerkommissionens politiska prioriteringar, dvs. att EU:s politiska dagordning bör beslutas i nära partnerskap mellan kommissionen och Europaparlamentet och i samarbete med medlemsstaterna, vill EESK föreslå att de initiativ som anges i förteckningen i bilaga I till färdplanen ska omprövas mot bakgrund av deras politiska genomförbarhet.

#### 4. Territoriell sammanhållning

4.1 I färdplanen nämns inte territoriell sammanhållning.

4.2 I enlighet med artiklarna 90 och 91 i fördraget ska den gemensamma transportpolitiken bidra till att främja territoriell sammanhållning, dvs. säkerställa tillgång till transportnätet för glesbefolkade landsbygdsområden som ofta saknar kollektivtrafik och vars invånare sällunda inte har något alternativ till vägtransporter. EESK påminner i detta sammanhang om ett tidigare EU-mål, nämligen att se till att merparten av EU:s invånare och företag inte har mer än 30 minuters restid till detta transportnät. Detta mål tycks ha fallit i glömska<sup>(10)</sup>.

4.3 I färdplanen konstaterar man visserligen att skillnaderna i fråga om tillgänglighet riskerar att öka ytterligare mellan de centrala områdena och randområdena, men mål nr 4, att "upprätthålla ett tätt järnvägsnät i alla medlemsstater", har misslyckats eftersom inga konkreta initiativ är kopplade till detta mål och allt fler regionala förbindelser läggs ned av lönsamhetsskäl.

4.4 I detta sammanhang vill EESK påminna om sin kommentar till rekommendationen i färdplanen, att tilldelning av offentliga kontrakt alltid ska föregås av konkurrensutsatt upphandling. EESK har begärt att kommissionen "innan man lägger fram förslag i denna fråga och inte mer än sex månader efter den 3 december 2014, offentliggör en rapport om genomförandet av förordning (EG) nr 1370/2007, i enlighet med artikel 8.2 i det dokumentet".

4.5 EESK anser därför, i enlighet med artikel 174 i Lissabonfördraget, enligt vilken särskild uppmärksamhet ska ägnas regioner med allvarliga och permanenta nackdelar, att annan persontrafik än ren turisttrafik bör anses vara tjänster av allmänt intresse och följaktligen uppfylla kriterierna för universalitet, tillgänglighet, inklusive tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och personer med nedsatt rörlighet, kontinuitet, kvalitet och överkomligt pris.

#### 5. Hållbara transporter

5.1 Redan 2007, halvvägs in i genomförandet av vitboken för 2001–2010, måste kommissionen medge att "Europas transporter är ännu inte hållbara"<sup>(11)</sup>. EESK anser att det inte är mycket som har hänt sedan dess.

5.2 I sitt förberedande yttrande om "Hållbara framtida transporter"<sup>(12)</sup> konstaterade EESK att även om transporterna ger tillgång till många av våra friheter (friheten att arbeta och leva i olika delar av världen, att ha tillgång till olika produkter och tjänster, att handla och att skapa personliga kontakter) måste ett av politikens grundläggande mål vara att skapa en ram och även sätta gränser för dessa friheter i de fall där andra friheter eller behov påverkas eller till och med hotas. Det kan till exempel handla om människors hälsa, miljön, klimatet eller framtida generationers behov.

5.3 Färdplanen bygger på premissen att minskad rörlighet inte är ett alternativ. EESK upprepar sin ståndpunkt i punkt 3.9 i yttrandet om färdplanen från 2011<sup>(13)</sup> – nämligen att detta inte får tolkas som att det står i motsättning till åtgärder som ska göra transporterna mer resurseffektiva och hållbara. Inte heller står det i strid med att uppmuntra beteendeförändringar för att främja användning av mer hållbara transportsätt eller minskade transporter.

5.4 Det kan därför inte förnekas att rörlighet är en rättighet som garanterar medborgarna tillgång till och rätt att ta del av ekonomiska, sociala och kulturella aktiviteter. Man kan ändå inte bortse från det alltför ofta ohållbara beteendet att ensam använda privatbilar för att ta sig "från en plats till en annan" eller att av bekvämlighetsskäl vägra att använda tillgänglig kollektivtrafik. Att begränsa meningslösa individuella resor och minska trafikstockningar, särskilt genom lämpliga avskräckande åtgärder eller åtgärder för att uppmuntra användningen av kollektivtrafik eller genom innovationer i form av arbetsorganisation (t.ex. flexibel arbetstid), är säkerligen alla alternativ som bör övervägas.

<sup>(10)</sup> Kommissionens broschyr "Insyn i EU-politiken – Transport", s. 2.

<sup>(11)</sup> COM(2007) 642 final.

<sup>(12)</sup> EESK:s yttrande om *Hållbara framtida transporter – EU:s transportpolitik efter 2010*, EUT C 255, 22.9.2010, s. 110.

<sup>(13)</sup> Se fotnot 1.

5.5 EESK anser därför att särskilt fokus bör läggas på forskning och innovation när det gäller rena, partikelfria och säkra fordon, och på att minska bullret från fordon utan att äventyra de höga säkerhetsstandarderna, för alla transportsätt samt på alternativa bränslen, inbegripet nödvändig infrastruktur.

5.6 För att uppnå detta måste man påskynda den tekniska standardiseringen och regleringen (vad gäller pris, subventioner och beskattning), särskilt inom bilindustrin, som står för mer än hälften av utsläppen på vägarna.

5.7 Det råder visserligen samförstånd mellan EU-medlemsstaterna när det gäller långsiktiga mål och riktlinjer, men det finns fortfarande grundläggande skillnader vad gäller utveckling och enskilda länders uppfattningar.

5.8 I vissa länder försöker man t.ex. att främja rena fordon med hjälp av stöd till bilindustrin, ibland generösa premier vid köp av sådana fordon, skattelättnader för biobränslen, rabatter på biltullar, beskattning av förorenande bilar och bilsrottningspremier för äldre fordon m.m.

5.9 Det återstår dock en lång väg att gå innan de fastställda målen kan uppnås. Effekterna av dessa stöd är dessutom mycket begränsade, så till den grad att de ibland redan har sänkts kraftigt eller till och med avskaffats. Det är svårt att få igång försäljningen och detta leder till allvarliga problem för tillverkare som har valt att göra helt eldrivna bilar. EESK anser att det är viktigt att bibehålla och utvidga incitamenten för att minska koldioxidutsläppen, men stödet bör inte ges bara till utveckling av rena fordon, utan till alla rena transportmedel.

## 6. Principerna "förorenaren betalar" och "användaren betalar"

6.1 Enligt kommissionen bör avgifterna och skatterna omstruktureras så att de i större utsträckning tar hänsyn till principerna "förorenaren betalar" och "användaren betalar" och återspeglar de totala kostnaderna, inbegripet kostnader för infrastruktur och externa kostnader.

6.2 EESK framhåller att en tydlig åtskillnad måste göras mellan dessa två principer, som har helt olika karaktär och syfte.

6.3 EESK ställer sig bakom principen "förorenaren betalar" med tanke på de ekonomiska kostnaderna för bristande hållbarhet, men påpekar att det ofta, och särskilt i landsbygdsområden eller glesbefolkade områden, inte finns något alternativ till förorenande transportmedel. De berörda företagen och medborgarna får inte bestraffas eller drabbas av minskad konkurrenskraft på grund av detta. Likaså får skatter på föroreningar inte bara läggas till priset på varor och tjänster och tas ut av konsumenterna utan att man åstadkommer någon beteendeförändring.

6.4 Kommittén är dock emot en allmän tillämpning utan differentiering av principen "användaren betalar", eftersom kollektivtrafiken är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och medlemsstaterna i protokoll nr 26 om sådana tjänster, som är fogat till Lissabonfördraget, uppmanas att se till att dessa tjänster håller en hög kvalitet till överkomliga priser.

6.5 De överkomliga priserna får inte offras till förmån för en kostnadsbaserad prissättning. Dessutom skulle en sådan åtgärd motverka insatserna för att minska transporterernas koldioxidutsläpp och initiativen från många myndigheter med ansvar för stadstrafik, som har valt att erbjuda vissa ålders- och socialgrupper eller till och med alla invånare gratis kollektivtrafik. Den skulle också främst drabba de mest utsatta människorna.

## 7. Rörlighet i städerna

7.1 Om man vill uppnå en integrerad och hållbar rörlighet i stadsområdena kan man inte begränsa sig till att allteftersom avskaffa fordon som drivs med traditionella bränslen.

7.2 EESK upprepar den vikt som kommittén i sitt yttrande om färdplanen från 2011<sup>(14)</sup> lade vid det mycket stora behovet av att utveckla kollektivtrafiken i städerna, samt stadslogistik, som ett led i en hållbar transportpolitik (se diskussionen i punkterna 31, 33 och 41 i färdplanen). Kommissionen verkar dock utgå från att den huvudsakliga lösningen på problemen i stadsområdena är teknisk innovation inom tillverkningen av rena bilar. Detta är verkligen en långsiktig vision, medan det som vi behöver nu är åtgärder på kort sikt för att minska luftföroreningarna och stadsbullret. Under alla omständigheter kan trafikstockningarna i stadsområdena endast elimineras genom att kollektivtrafiken främjas.

<sup>(14)</sup> Se fotnot 1, särskilt punkterna 1.11, 1.12 och 4.29 i det yttrande som nämns där.

7.3 EESK beklagar att en ökad användning av kollektivtrafiken i stadsområden inte tydligt anges som ett mål, till exempel i punkt 2.3 i den förteckning över initiativ som bifogas färdplanen. Kommittén uppmanar kommissionen att komplettera vitboken i detta syfte och fastställa ett mål om att fördubbla användningen av kollektivtrafiken i stadsområden till 2030 och samtidigt tillhandahålla anläggningar och infrastruktur som underlättar rörligheten för fotgängare, cyklister, äldre och personer med nedsatt rörlighet. Intelligentas transportsystem är nödvändiga för att ge användarna den information som behövs om de transportmedel som står till deras förfogande. Dessa system kräver dock lämpliga radiofrekvenser och våglängder, en fråga som inte tas upp i vitboken.

7.4 Därför vill kommittén återigen uttrycka sitt stöd för kommissionens meddelande från 2013 om konkurrenskraftig och resurseffektiv rörlighet i städer<sup>(15)</sup> och de åtgärder som nu vidtas för att genomföra det.

7.5 EESK beklagar på nytt, liksom i sitt yttrande om färdplanen från 2011<sup>(16)</sup>, att stadstransporter inte omfattas av EU:s lagstiftningsbefogenheter, och anser att åtgärderna beträffande kriterierna för införande och tillämpning av trängselavgifter och system för tillträdesbegränsning för förorenande fordon bör harmoniseras och bli en integrerad del i planerna för rörlighet i städerna, som i sin tur dessutom bör göras obligatoriska för större städer. Att harmonisera dessa faktorer skulle vara till fördel både för miljön och för den inre marknadens funktion.

## 8. Passagerarrättigheter

8.1 I sitt yttrande om meddelandet om passagerares rättigheter inom alla transportsätt<sup>(17)</sup> menade EESK att de tio specifika rättigheterna i meddelandet borde kompletteras med ytterligare tre rättigheter, nämligen rätten till säkerhet (såväl transportmedlens tekniska säkerhet som passagerarnas fysiska säkerhet), rätten till minimistandarder med avseende på tjänsternas kvalitet, komfort och tillgänglighet samt rätten till miljöskydd.

8.2 I sina kommentarer till EESK:s yttrande medgav kommissionen att de föreslagna rättigheterna är viktiga och att de bör beaktas i framtida lagstiftning om passagerarrättigheter. EESK föreslår därför att mål nr 9 i färdplanen, där man siktar på att EU ska bli "världsledande när det gäller säkerhet och trygghet inom alla transportmedel", ska konkretiseras och att de nuvarande rättigheterna ska kompletteras i linje med detta.

8.3 EESK vill rikta uppmärksamheten på framväxten av företag som förmedlar passagerartjänster, såsom Uber, som tycks bestå i ett slags mäklari för transporttjänster där förhållandet mellan förmedlaren, föraren och passageraren verkar otydligt på flera punkter. EESK uppmanar kommissionen att analysera situationen med avseende på säkerhet, Ubers och/eller förarnas ansvar samt passagerarnas rättigheter med hänsyn till bestämmelserna i EUF-fördraget, sociallagstiftningen och konsumenternas rättigheter.

## 9. Färdplanens sociala dimension

9.1 EESK anser att man för att få en väl fungerande transportsektor med sund konkurrens måste förbättra de sociala normerna, harmonisera de sociala villkoren och arbetsvillkoren samt sätta stopp för social dumpning och lönedumpning.

9.2 Det måste dock sägas att många transportsektorer drabbas av otillbörliga metoder, inklusive kringgående eller överträdelse av arbets- och/eller sociallagstiftning. När det gäller utstationering av arbetstagare och odeklarerat arbete välkomnar EESK direktiv 2014/67/EU om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare, som ska införlivas i medlemsstaternas lagstiftning senast i juni 2016, och det liggande förslaget till beslut om inrättande av ett europeiskt forum för att förbättra samarbetet när det gäller att förebygga och motverka odeklarerat arbete, som är avsedda att förbättra övervakningen och det gränsöverskridande samarbetet för att förhindra olagliga metoder<sup>(18)</sup>.

<sup>(15)</sup> EESK:s yttrande om *Konkurrenskraftig och resurseffektiv rörlighet i städer* (COM(2013) 913 final), EUT C 424, 26.11.2014, s. 58.

<sup>(16)</sup> Se fotnot 1.

<sup>(17)</sup> EESK:s yttrande om *Passagerares rättigheter inom alla transportsätt* (COM(2011) 898 final), EUT C 229, 31.7.2012, s. 122.

<sup>(18)</sup> COM(2014) 221 final – 2014/0124 COD.



9.3 Såsom kommissionen påpekar i sitt meddelande <sup>(19)</sup> om läget för unionens vägtransportmarknad kan den bristande efterlevnaden av sociallagstiftningen bero på avsaknaden av bindande bestämmelser om hur många kontroller som ska göras samt hur ofta. EESK välkomnar därför direktiv 2014/67/EU och uppberar sitt stöd för det kommande förslaget till beslut om ett europeiskt forum för att förebygga odeklarerat arbete, som nämns i föregående punkt <sup>(20)</sup>.

9.4 Med tanke på att EU inte har befogenhet att fullt ut harmonisera de arbetsrättsliga normerna och enbart får införa miniminormer behövs det en sektorsdialog för att fastställa harmoniserade sociala normer och arbetsmiljönormer som ska tillämpas på ett enhetligt sätt i alla medlemsstater. Man bör säkerställa nödvändiga resurser och nödvändigt stöd för att genomföra resultatet.

9.5 Kommissionen bör därför vidta åtgärder för att förbättra tillämpningen av den rättsliga ramen för sektorn och konsolidera den, så att man kan komma till rätta med problemen. Detta måste omfatta övervakningsåtgärder och effektiva sanktioner för att undanröja otillbörliga metoder och överträdelser av sociallagstiftningen. Kryphålen i lagstiftningen om tillträde till olika transportyrken/yrkeslicenser, om samordning av social trygghet, om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och underentreprenad i socialt dumpningssyfte måste täppas till. Andra frågor som måste tas upp är bl. a. lämpliga åtgärder för att ta itu med brevlådeföretag och falskt egenföretagande samt en bättre definition av hemmabas och tillfällig bas för mobila transportarbetare. EESK efterlyser samordnade åtgärder från medlemsstaternas sida på detta område.

## 10. Förfarande

10.1 EESK vill föreslå att man använder sig av en deltagandebaserad dialog när den reviderade versionen av färdplanen utarbetas, och hänvisar i detta sammanhang till sitt yttrande av den 11 juli 2012 om "Vitbok om transporter: För ett större deltagande och engagemang från det civila samhällets sida" <sup>(21)</sup>.

Bryssel den 22 april 2015.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
ordförande  
Henri MALOSSE

---

<sup>(19)</sup> COM(2014) 222 final.

<sup>(20)</sup> EESK:s yttrande om *Odeklarerat arbete – Europeiskt forum*, (COM(2014) 221 final – 2014/0124 COD), EUT C 458, 19.12.2014, s. 43.

<sup>(21)</sup> Se fotnot 4.



## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Det civila samhällets roll i relationerna EU–Albanien

(förberedande yttrande)

(2015/C 291/04)

**Föredragande: Ionuț SIBIAN**

I ett brev från kommissionsledamot Maroš Šefčovič av den 4 september 2014 uppmanade Europeiska kommissionen Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 262 i fördraget och artikel 9 i samarbetsavtalet mellan EESK och Europeiska kommissionen utarbeta ett förberedande yttrande om

*Det civila samhällets roll i relationerna EU–Albanien.*

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 27 mars 2015.

Vid sin 507:e plenarsession den 22 och 23 april 2015 (sammanträdet den 22 april 2015) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 136 röster för, 2 röster emot och 5 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar de ansträngningar som Albanien gör för att uppfylla de europeiska normerna genom att främja demokratiska reformer, och välkomnar EU:s beslut av den 27 juni 2014 att bevilja landet status som kandidatland. Kommittén framhåller dock vikten av en mer öppen och inkluderande inställning till det civila samhällets organisationer, däribland arbetsmarknadens parter, i alla stadier av anslutningsprocessen.

1.2 Vi uppskattar det nationella samförståndet om Albanians integration i EU, men den positiva dynamiken från 2014 bör tillvaratas och leda till ett konsekvent stöd för reformerna. EESK uppmanar regeringen och oppositionspartierna att fortsätta med en konstruktiv och bestående dialog. Man kan involvera de mer erfarna civilsamhällesorganisationerna i arbetet med att främja en kultur präglad av dialog och öka medvetenheten om de politiska partiernas ansvar gentemot sina väljare när det handlar om att över partigränserna främja samförstånd om reformer, integritet och öppenhet.

1.3 Strukturerna och mekanismerna för att stödja den civila och den sociala dialogen i Albanien måste stärkas, och man bör ge de berörda parterna institutionellt stöd med hjälp av både nationella medel och EU-medel.

1.4 De nationella myndigheterna bör se till att civilsamhällesorganisationerna, inklusive arbetsmarknadsparterna, involveras i alla arbets- och expertgrupper som är av intresse för integrationen samt ta hänsyn till deras expertkunskaper på viktiga områden: reformen av rättsväsendet, skyddet av de mänskliga rättigheterna, arbetsmarknadsreformerna, ungdomars delaktighet och socialt och idéburet företagande m.m.

1.5 Kommissionens framstegsrapporter bör ta upp civilsamhällesorganisationernas, inklusive arbetsmarknadsparternas, delaktighet i anslutningsprocessen genom en mer ingående analys av målen och resultaten, detta i enlighet med bestämmelserna i GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingars riktlinjer för EU-stöd till det civila samhället 2014–2020 och GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingars riktlinjer för EU-stöd till mediefrihet och medieintegritet 2014–2020. Bedömningen av fackliga rättigheter och grundläggande rättigheter för arbetstagare bör göras i nära samråd med nationella och europeiska fackföreningar och ILO.

1.6 EESK understryker vikten av social dialog och uppmanar alla berörda aktörer att på bästa sätt utnyttja de befintliga institutionerna, framför allt det nationella arbetsrådet. Vi vill även uppmana regeringen att ytterligare främja det nationella arbetsrådet och att konsultera det mer systematiskt i fråga om all politik där arbetsgivare och arbetstagare har ett legitimt intresse. Den sociala dialogen bör uppmuntras ytterligare på regional och lokal nivå. Den sociala dialogen bör vara regelbunden och strukturerad till sin natur och inte föras på ad hoc-basis, och den bör även bli mer effektiv och resultatinkriktad.

1.7 EESK anser att främjandet av den sociala dialogen bör ingå som en grundläggande prioritering för EU:s institutioner i deras förbindelser med Albanien, och detta bör därför återspeglas i alla kommissionsprogram som Albanien får delta i. Det kräver ökad delaktighet från det nationella arbetsrådet, som också formellt bör involveras och rådfrågas under varje fas i anslutningsförhandlingarna samt delta i övervakningen av genomförandet av stabiliserings- och associeringsavtalet mellan EU och Albanien. Rådet bör ha möjlighet att lämna kommentarer och synpunkter till EU:s institutioner vid bedömningen av Albanien framsteg mot en anslutning till EU.

1.8 Ökade möjligheter för arbetsmarknadsparterna att delta aktivt i den sociala dialogen bör vara en viktig prioritering i EU:s stödprogram. Det behövs stöd för att utveckla deras förmåga att delta aktivt i alla ekonomiska, sociala och rättsliga frågor, och även i EU:s anslutningsförhandlingar. Deras organisationsstrukturer, interna kommunikation och kapacitet att ge sina medlemmar stöd bör stärkas.

1.9 EESK uppmanar Albanien regering att utarbeta en omfattande strategi för att bekämpa och begränsa den grå ekonomin. Det skulle förbättra landets ekonomiska situation, förhindra illojal konkurrens och därmed skapa ett bättre ekonomiskt klimat, samtidigt som det skulle garantera en större respekt för arbetstagarnas sociala rättigheter.

1.10 EESK uppmanar med eftertryck Albanien regering att förbinda sig till en mer specifik och förutsägbar tidsplan och resursfördelning för att genomföra de åtgärder som ingår i *färdplanen för den albanska regeringens politik för en miljö som är mer gynnsam för det civila samhällets utveckling* och påskynda inrättandet av det nationella rådet för det civila samhället.

1.11 Man bör fortsätta hjälpa det nationella arbetsrådet att fungera effektivt genom att fortsätta med de regelbundna sammanträdena om frågor som är av betydelse för arbetstagare och företag. EESK anser att man bör utveckla det nationella arbetsrådet till ett verkligt socialt och ekonomiskt råd, som i EU:s medlemsstater, för att bättre återspegla dess trepartsstruktur.

1.12 EESK anser att man bör inrätta en gemensam rådgivande kommitté EU–Albanien, när förhandlingarna om Albanien EU-anslutning formellt har inletts. Den gemensamma rådgivande kommittén kommer att göra det möjligt för civilsamhällsorganisationer på båda sidor att föra en mer djupgående dialog samt ge de politiska myndigheterna underlag till de olika kapitlen i anslutningsförhandlingarna.

1.13 Lagbestämmelser bör innehålla tydliga urvalskriterier för medlemmarna i det nationella rådet för det civila samhället, och man bör hjälpa det civila samhällets organisationer att skapa en egen öppen mekanism för att utse sina företrädare. Det nationella rådet för det civila samhället måste ha en roll som är förenlig med andra myndighetsstrukturer <sup>(1)</sup> som har till uppgift att göra det lättare att samarbeta med och involvera det civila samhällets organisationer, för att skapa komplementaritet och undvika fragmentering av ansvar och slöseri med resurser.

1.14 Nyligen antagna lagar och förordningar (t.ex. *lagen om tillgång till information*, *lagen om anmälan och samråd* och *ministerrådets beslut nr 953 om mervärdesskatt för ideella föreningar*) bör främjas bättre och man bör inrätta mekanismer för att se till att de uppnår sina syften. Det civila samhällets organisationer bör systematiskt involveras i insatser för att öka medvetenheten om rättsliga bestämmelser, förespråka effektiva samråd och samtidigt övervaka efterlevnaden av de rättsliga kraven.

1.15 Öppenhet och undvikande av intressekonflikter måste främjas genom

- att man inför gemensamma förfaranden och normer för förvaltningen och tilldelningen av offentliga medel på alla nivåer (på både central och lokal nivå),
- att man stärker den inre styrningen och arbetsmetoderna vid myndigheten för stöd till det civila samhället, samtidigt som man tar hänsyn till dess ansvarsområde, sektorns förväntningar och dess behov av att kommunicera med alla övriga strukturer som har till uppgift att göra det lättare att samarbeta med och involvera det civila samhällets organisationer i beslutsfattandet och framför allt i integrationsprocessen,
- att det civila samhällets organisationer själva förbättrar sin image och uppmuntrar till medlemskap, samhälls-engagemang och frivilligarbete.

---

<sup>(1)</sup> Enheten för samordning av det civila samhället vid ministeriet för europeisk integration, myndigheten för stöd till det civila samhället, den centrala enheten för samordning av politiken gentemot det civila samhället vid premiärministerns kansli samt enheter och kontaktpersoner vid ministerier och offentliga organ.

1.16 För att säkerställa civilsamhällesorganisationernas ekonomiska bärkraft och hållbarhet anser EESK att man bör ägna särskild uppmärksamhet åt följande:

- Förändringar i den rättsliga ramen för att främja donationer (skatteincitament bör övervägas) och utveckling av företagens sociala ansvar, tillsammans med informationskampanjer och utveckling av civilsamhällesorganisationernas förmåga att väcka den privata sektorns intresse.
- Det civila samhällets organisationer bör göras medvetna om de nya finanspolitiska bestämmelserna, framför allt när det gäller den mervärdesskatt som infördes i december 2014, och övervaka genomförandet av dem för att bedöma de fördelar de kan ge och uppmuntra icke-statliga organisationer att i större utsträckning utveckla sin ekonomiska verksamhet och sina aktiviteter för insamling av pengar.
- Att tillämpa minimikvalitetskrav och förfaranden för förvaltningen och fördelningen av alla offentliga medel till organisationerna i det civila samhället, även på lokal nivå, i syfte att säkra lika tillgång, icke-diskriminering och insyn.
- Att stärka myndigheten för stöd till det civila samhället med resurser och förfaranden (insyn i finansieringsbestämmelserna och resursanvändningen, bättre image och oberoende av allt slags politiskt inflytande eller potentiella frågor om intressekonflikter). Nationella medel bör skapa ett större institutionellt stöd för det civila samhällets organisationer, inklusive arbetsmarknadens parter, samt bättre kommunikation med små samhällen och avlägsna områden.
- Att bygga upp kapacitet och ge större egenmakt till lokala organisationer som tillämpar öppenhet och etiska normer, arbetar oberoende och strävar efter långsiktiga resultat och har en strategisk vision, som potentiella förvaltare av EU-bistånd vid decentraliserad förvaltning av medel.
- Att införa en lämplig mekanism som gör det möjligt för regeringen att **utforma, tillhandahålla och utvärdera offentliga sociala tjänster i samarbete med civilsamhällesorganisationer**. Regeringen kan ingå avtal om tjänster som civilsamhällesorganisationer erbjuder och som kompletterar de offentliga myndigheternas tjänster för att gå igenom pågående reformer inom socialvård och lokal förvaltning. Kapacitetsuppbyggnaden bör omfatta båda sidorna: civilsamhällesorganisationerna genom att man utarbetar och tillämpar nationellt erkända normer för tillhandahållande av tjänster och de lokala myndigheterna genom att man skapar förtroende och samarbete med civilsamhällesorganisationerna och utvecklar lämpliga förfaranden för en tilldelning av medel som kännetecknas av öppenhet och insyn.

## 2. Bakgrund

2.1 Albanien identifierades som en potentiell kandidat för EU-medlemskap vid Europeiska rådets toppmöte i Thessaloniki i juni 2003. Albanien har sedan 2000 gynnats av EU:s autonoma handelsåtgärder, och ytterligare handelsförmåner har beviljats i enlighet med det stabiliserings- och associeringsavtal som undertecknades 2006. Albanien lämnade in sin ansökan om EU-medlemskap 2009.

2.2 Kommissionen tog i 2013 års framstegsrapport upp de fem viktigaste prioriteringarna inför inledandet av anslutningsförhandlingarna: reform av den offentliga förvaltningen, rättsväsendets oberoende, effektivitet och ansvarsskyldighet, korruptionsbekämpning, kamp mot organiserad brottslighet samt skydd av mänskliga rättigheter (inbegripet skydd av romer, antidiskrimineringspolitik och genomförande av äganderätten). Regeringens färdplan för de fem viktigaste prioriteringarna antogs i maj 2014.

2.3 I november 2013 antog det albanska parlamentet en resolution om landets EU-anslutning och uttryckte sitt stöd för ett antal åtgärder av betydelse för EU-integrationen. Parlamentets utskott för europeisk integration har övervakat regeringens färdplan för de fem viktigaste prioriteringarna och utövat sin tillsynsfunktion genom utfrågningar med ministern för europeisk integration.

2.4 Det återupprepade stödet från Albaniens regering och parlament för EU-integrationen bidrog i hög grad till att Albanien den 27 juni 2014 beviljades status som kandidatland.

2.5 Andra halvåret 2014 präglades dock av ett konfrontationsinriktat politiskt klimat som hindrade framsteg i reformerna och ett effektivt genomförande av de åtgärder som vidtagits för att förbereda Albaniens anslutning. I december 2014 ingicks, med stöd av Europaparlamentet, ett avtal mellan regeringen och oppositionen och detta har gjort det möjligt att återuppta den politiska dialogen i parlamentet.

2.6 En dialog på hög nivå om viktiga prioriteringar inleddes i november 2013 som ett verktyg för att organisera samarbetet mellan EU och Albanien och hjälpa Albanien att bibehålla fokus på och samförståndet om EU-integrationen. Inrättandet i september 2014 av de gemensamma arbetsgrupperna mellan Albanien och kommissionen för de viktigaste prioriteringarna bör leda till samstämmighet i övervakningen av framstegen i reformerna samt främja delaktighet i diskussionerna och tillgången till expertkunskaper och kvalitativ information.

2.7 Lagstiftningen om inrättandet av det nationella rådet för europeisk integration antogs i början av mars 2015. Det är viktigt att se till att denna samrådsmekanism fungerar och blir inkluderande, så att de civilsamhällesorganisationer som blir medlemmar i rådet, inbegripet arbetsmarknadens parter, är representativa och väljs ut på ett öppet sätt.

### 3. Den politiska, ekonomiska och sociala utvecklingen

3.1 Albanien har upprätthållit den makroekonomiska stabiliteten under den globala finansiella och ekonomiska krisens år men står fortfarande inför stora utmaningar. De främsta ekonomiska problemen är den höga arbetslösheten (18,3 % under första kvartalet 2014) och det informella arbetets utbredning (75 %). Detta undergräver ekonomin som helhet, försvagar statsbudgeten och lämnar arbetstagarna utan något som helst socialt skydd. Nästan en av tre unga människor är arbetslösa. Dessa problem och korruptionen är de främsta orsakerna till att albaner utvandrar. Sedan det blev möjligt för albaner att resa utomlands, har en tredjedel av befolkningen flyttat till andra länder.

3.2 Jordbruket står för 19,5 % av BNP och är fortfarande den största källan till sysselsättning (44,6 % av den totala sysselsättningen under 2013). 98,2 % av de 303 802 jordbruksföretagen i Albanien är familjejordbruk, med mycket låg produktivitet. Investeringarna i jordbruket hämmas fortfarande av bristen på klarhet i fråga om ägarbevisen för fastigheter.

3.3 Albanien har ratificerat 80 av Europarådets fördrag och konventioner. Den senaste rapporten från Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter<sup>(2)</sup> lyfter ändå fram problemet med den höga graden av korruption inom rättsväsendet, det långsamma genomförandet av domarna från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt bristerna i lagstiftningen om rättshjälp, som begränsar den faktiska möjligheten till rättslig prövning, framför allt för utsatta personer.

3.4 Albanien har ratificerat 53 ILO-konventioner (46 har trätt i kraft), inbegripet samtliga grundläggande och centrala konventioner. Expertkommittén för tillämpning av konventioner och rekommendationer (CEACR) har dock påpekat flera brister i genomförandet. Enligt 2014 års observation är handeln med barn för arbetskraftsexploatering eller sexuell exploatering en källa till oro, trots de ansträngningar som de nationella myndigheterna har gjort för att främja olika lagstiftningsåtgärder.

3.5 EESK anser att Albanien är ett mångkulturellt och mångreligiöst land där kulturella och religiösa rättigheter samt minoriteters rättigheter skyddas och allt måste göras för att bevara dessa attribut. Förbindelserna mellan de olika etniska grupperna är goda, men det krävs fortfarande förbättringar i lagstiftningen om minoriteters rättigheter. Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk har inte antagits ännu. EESK beklagar de oegentligheter som Europarådets rådgivande kommitté under 2011 års folkräkning konstaterade i samband med de valfria frågorna om etnicitet och religion. EESK uppmanar därför de albanska myndigheterna att inte uteslutande förlita sig på dessa uppgifter när de fastställer sin politik.

3.6 De romska och egyptiska befolkningsgrupperna fortsätter att leva under mycket svåra förhållanden och utsätts ofta för social utestängning och diskriminering, framför allt när det gäller tillgång till hälso- och sjukvård, socialt skydd, utbildning, sysselsättning och bostäder.

3.7 Den rättsliga och institutionella ramen mot diskriminering har förbättrats, framför allt efter antagandet 2010 av lagen om skydd mot diskriminering och utnämningen av en diskrimineringsombudsman. De allt fler rekommendationerna från diskrimineringsombudsmannen måste följas upp, samtidigt som resurser anslås för att öka allmänhetens medvetenhet om lagen och den tillhörande klagomålsmekanismen.

---

<sup>(2)</sup> Rapport av Nils Muižnieks, Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter, efter ett besök i Albanien den 23–27 september 2013.

3.8 Ombudsmannen har aktivt verkat för att främja mänskliga rättigheter och denna verksamhet uppskattas. De albanska myndigheterna måste därför se till att ombudsmannen får ett starkare politiskt och ekonomiskt stöd, för att kunna fortsätta fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt sätt samt bevara sitt oberoende och sin frihet från politiskt inflytande. Uppföljningen av ombudsmannens rekommendationer måste förbättras. Detta gäller också den senaste rekommendationen med anledning av reformen av den offentliga förvaltningen, som har lett till ett ökat antal klagomål som avser uppsägningar från offentliga institutioner <sup>(3)</sup>.

3.9 Uppskattning uttrycks för de ansträngningar som görs för att öka kvinnors representation på central nivå (sex av de 19 ministrarna är kvinnor och omkring 17 % av parlamentsledamöterna) och för den ram man har skapat för att bekämpa våld i hemmet. Det krävs dock ytterligare arbete för att skapa en miljö som gör det möjligt för kvinnor att i högre grad göra karriär på politiska och offentliga positioner och för att undanröja de könsdiskriminerande bestämmelser som återstår i olika lagstiftningsakter, främst löneskillnaderna mellan könen och möjligheterna till entreprenörskap och krediter.

3.10 Vi välkomnar antagandet av den nationella strategin för sysselsättning och färdigheter för 2014–2020, men det krävs oförminskade ansträngningar för att fortsätta med de planerade åtgärderna och säkerställa finansieringen för strategins genomförande. Detta gäller också den effektiva användningen av IPA II-anslaget (30 miljoner euro).

#### 4. Det civila samhällets organisationer – situation och roll

4.1 Mötes- och föreningsfriheten är grundlagsstadgad och respekteras i allmänhet. Civilsamhällesorganisationerna i Albanien uppskattar och utövar sin yttrandefrihet utan inblandning. Mediernas frihet kommer dock att förbli en utmaning tills man har löst frågan om öppenheten i deras finansiering och inblandningen från politiska och ekonomiska intressen. Genomförandet av lagen om audiovisuella medier bör påskyndas och oberoendet hos mediernas tillsynsmyndighet (myndigheten för audiovisuella medier) måste garanteras i praktiken.

4.2 Det albanska civila samhället är fortfarande fragmenterat och relativt underutvecklat. Det finns fortfarande inga tillförlitliga officiella uppgifter om det totala antalet registrerade icke-statliga organisationer <sup>(4)</sup>, och ännu färre om antalet aktiva sådana <sup>(5)</sup>. Enligt Instats uppgifter från 2013 finns det 2 110 registrerade icke-statliga organisationer och internationella organisationer. Enligt Tacsos beräkningar (2011) var omkring 450 av de cirka 3 000 registrerade civilsamhällesorganisationerna aktiva.

4.3 Det civila samhällets organisationer är starkast företrädda i de större städerna, främst i Tirana, och mindre i avlägsna områden eller landsbygdsområden. Det är fortfarande en utmaning att involvera de organisationer som finns på gräsrotsnivå, framför allt utanför huvudstaden, och detta bör behandlas som en viktig finansiell prioritering för både nationellt stöd och EU-stöd, dvs. att uppmuntra användningen av institutionellt stöd i nationella finansieringssystem för civilsamhällets organisationer, utveckla ett resurscentrum eller pålitliga lokala icke-statliga organisationer som är inriktade på samhällsbyggande och stöder deltagande för att ta itu med lokala problem och främja civilsamhällesorganisationernas och frivilligarbetets värderingar.

4.4 Givarstrategier och finansieringsprioriteringar har i viss utsträckning påverkat de områden där albanska civilsamhällesorganisationer är verksamma. Först var det civila samhällets organisationer mer framgångsrika när det handlade om att tillhandahålla tjänster till utsatta grupper, inom utbildning och i arbetet för att främja mänskliga rättigheter och kvinnors rättigheter, men på senare år har tyngdpunkten på stöd genom medborgargrupper, tankesmedjor och människorättsorganisationer blivit mer synlig och effektiv: människohandel, fängelsesystemet, miljön, barns rättigheter, social delaktighet och fattigdomsbekämpning, våld i hemmet, ungdomars delaktighet och hbt-personers rättigheter. Civilsamhällesorganisationernas aktiva och professionella medverkan i övervakningen av de statliga åtagandena på områden av central betydelse för EU-anslutningen, t.ex. reformen av rättsväsendet, reformen av förvaltningen, förvaltningen av de offentliga finanserna och öppen offentlig finansiering, bör uppmuntras ytterligare, bland annat genom EU-bistånd till landet.

<sup>(3)</sup> Enligt ombudsmannen har 2 337 anställda inom 14 ministerier sagts upp inom den offentliga förvaltningen mellan januari och september 2014. Sammanlagt 816 uppsagda arbetstagare (enligt både lagen om den offentliga förvaltningen och arbetslagen) har väckt talan vid administrativa domstolar på regional nivå.

<sup>(4)</sup> Förstainstansrätten i Tirana är den myndighet som ensam ansvarar för registreringen av civilsamhällesorganisationer, men det finns inget elektroniskt register som är offentligt tillgängligt.

<sup>(5)</sup> Ministeriet för europeisk integration har registrerat 140 icke-statliga organisationer för samarbete.



4.5 Civilsamhällesorganisationers närvaro på viktiga områden i det offentliga livet, där de proaktivt har involverats i beslutsfattandet och politikens utformning, har lett till ett antal framgångar när det gäller utvecklingen av nationella strategier och lagstiftning som påverkar det civila samhällets organisationer. Koalitioner och nätverksbyggande bör stödjas ytterligare som ett sätt att öka sektorsintegrationen, bygga upp en starkare röst i den civila och den sociala dialogen och bli en starkare partner för offentliga organ och den privata sektorn.

4.6 Trots avsaknaden av ett rättsligt erkännande arbetar Albaniens civilsamhällesorganisationer med att inrätta sociala och idéburna företag. De är få, men regeringen bör i sin politik ändå erkänna och stödja främjandet och utvecklingen av det sociala och idéburna företagande som närs på gräsrotsnivå. Sociala och idéburna företag har ett mervärde genom att de skapar arbetstillfällen för missgynnade personer och har förmågan att erbjuda innovativa lösningar på sociala behov och bättre utnyttja lokalsamhällets potential.

4.7 Antagandet nyligen av en ny lag om tillgång till information (september 2014) och den nya lagen om anmälan och samråd (oktober 2014) är en positiv utveckling som man bör övervaka noga för att se till att det i anslutning till dem skapas relevanta strukturer och mekanismer för systematiska och öppna processer för samråd och dialog mellan de offentliga myndigheterna och det civila samhällets organisationer. Vi noterar det omfattande arbete som har gjorts för att förbereda lagen om skydd av uppgiftslämnare. Innan denna antas bör man noga beakta den administrativa förmågan att genomföra och öka medvetenheten om de särskilda bestämmelserna.

4.8 EESK uppskattar de förbättringar som har konstaterats i samarbetet mellan de offentliga organen och det civila samhällets organisationer och välkomnar den offentliga diskussion som pågår om *färdplanen för den albanska regeringens politik för en miljö som är mer gynnsam för utvecklingen av det civila samhället*. Färdplanen är inriktad på nio prioriterade områden där hänsyn tas till målen i riktlinjerna för EU-stöd till det civila samhället 2014–2020, vilka bör ses över så att man bättre kan ta itu med de specifika utmaningar som arbetsmarknadsparterna ställs inför mot bakgrund av den sociala dialogen.

4.9 Regeringen godkände den 29 april 2014 den nationella handlingsplanen för 2014–2016 inom ramen för partnerskapet för öppenhet (Open Government Partnership, OGP). Det är inte bara viktigt att uppnå riktmärkena i handlingsplanen utan också att intensifiera arbetet för att öka medvetenheten om målen och värderingarna inom OGP, framför allt på lokal nivå. Samarbetet med och de faktiska bidragen från sammanslutningen av civilsamhällesorganisationer för OGP bör fortsätta.

4.10 Både regeringen och civilsamhällesorganisationerna har som prioritering fastställt att man måste inrätta ett nationellt råd för det civila samhället, ett rådgivande organ som möjliggör en regelbunden dialog mellan regeringen och civilsamhällesorganisationerna, och utveckla en nationell strategi för att skapa en gynnsam miljö för civilsamhällets organisationer.

4.11 Ett hållbart och aktivt civilt samhälle kan inte komma till stånd utan en riktig kultur av frivilligarbete, något som endast förekommer i liten utsträckning i Albanien. Man bör återuppta diskussionerna om att främja en lag om frivilligarbete samt vidta grundläggande åtgärder för att öka medvetenheten om de fördelar som medborgarengagemang medför och uppmuntra allmänheten att delta i frivilligarbete.

## 5. Den sociala dialogen och arbetsmarknadsorganisationerna

5.1 Den sociala dialogen är av grundläggande betydelse för den ekonomiska utvecklingen och för att säkerställa den sociala sammanhållning som behövs i Albanien. Den främsta institutionella plattformen för trepartsdialog är det nationella arbetsrådet, som grundades 1996 och under 2014 höll fyra sammanträden om specifika frågor. Rådet består av sju företrädare för ministerrådet och tio företrädare för arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer, i enlighet med bara några av de representationskriterier som fastställs i ILO:s normer, som fortfarande håller på att diskuteras av arbetsmarknadens parter. På lokal nivå har trepartsdialogen utvecklats på sysselsättningsområdet genom kommunala myndigheter och lokala arbetsförmedlingar. Regeringen och arbetsmarknadens parter diskuterar möjligheten att utveckla ett socialt och ekonomiskt råd som i andra länder, för att bättre hantera ekonomiska frågor.

5.2 Det finns 83 fackföreningar som är etablerade och verksamma i Albanien. De flesta av dem ingår i ett av två förbund, medan resten är oberoende. De två största och mest inflytelserika förbunden är KSSH (Albaniens fackliga samorganisation) med 110 000 medlemmar och BSPSH (förbundet för Albanien oberoende fackföreningar) med 84 000 medlemmar, som har fem representanter i det nationella arbetsrådet. KSSH och BSPSH står för 90 % av Albanien fackanslutna, finns i tolv regioner och är huvudsakligen verksamma inom utbildning och vetenskap, offentlig förvaltning, pensioner, industri, jordbruk, livsmedelsindustri, folkhälsa, transporter, olja, byggnadsverksamhet, textil, hantverk, handel, metallurgi och kemisk industri samt telekommunikation. Båda är medlemmar av Internationella fackliga samorganisationen (IFS) samt observatörer i Europeiska fackliga samorganisationen (EFS). Fackföreningarnas roll i Albanien är oerhört viktig för att stärka den sociala dialogen.

5.3 De flesta fackföreningarna har växt fram i den offentliga sektorn och i privatiserade företag (f.d. statligt ägda företag), medan representationen är lägre i den rent privata sektorn. Under 2014 blev fackföreningarna mer aktiva i fråga om arbetstagskydd och kollektivförhandlingar, men de har inte lyckats överbygga sina meningsskiljaktigheter. Interna reformer för att göra fackföreningarna mer oberoende av de politiska partierna bör prioriteras.

5.4 Sektors- och tvåpartsdialogerna är fortfarande svaga. Detta beror främst på avsaknaden av en kultur som präglas av dialog, och arbetsgivarnas misstro mot fackföreningarna. Kollektivförhandlingarna är mer utvecklade i städerna, särskilt i Tirana och i Durrës och Vlorë, eftersom de största företagen finns i dessa städer/områden.

5.5 Albanien har ungefär 104 275 verksamma företag, varav hälften är baserade i Tirana och i Durrës. Under 2012–2013 fanns det omkring 30 arbetsgivarorganisationer. BiznesAlbania inrättades 2010 som en paraplyorganisation för arbetsgivare, med 24 branschorganisationer vid sidan av ett antal enskilda företag (drygt 30 000 arbetsgivare ingår som medlemmar i föreningen). BiznesAlbania är medlem av det nationella arbetsrådet, det nationella ekonomiska rådet och Internationella arbetsgivarorganisationen (IOE). Andra viktiga aktörer i den sociala dialogen som finns företrädare i det nationella arbetsrådet är KASH (det albanska rådet för jordbruks- och livsmedelsindustrin), som har tolv regionala råd och 21 nationella sammanslutningar, och KOPSH (det albanska rådet för arbetsgivarorganisationer), som har 14 medlemsfederationer, de flesta av dem aktiva på nationell nivå.

5.6 Sedan 1995 har unionen för Albanien handels- och industrikamrar (70 medlemmar) fungerat som en ideell organisation för att skydda handels- och industrins intressen i hela landet och ge centralregeringen idéer och förslag om hur handeln och industrin bör främjas. Den samordnar också arbetet i de lokala kamrarna och deras förbindelser med motsvarande organisationer i andra länder.

5.7 Det nationella ekonomiska rådet inrättades genom en lag 2014 som en strukturerad mekanism för att förbättra dialogen mellan regeringen och näringslivet<sup>(6)</sup>. Rådet underlättar samråd och fungerar som rådgivare åt regeringen för beslut om ekonomisk politik och praxis. Regelbundenheten i rådets sammanträden uppskattas stort, men på båda sidor bör man försöka effektivisera dialogen och rådets förmåga att övervaka regeringens åtaganden gentemot näringslivet.

5.8 Albanien har ratificerat ILO:s åtta grundläggande arbetsrättsliga konventioner, men endast begränsade framsteg har gjorts i fråga om arbetstagarnas rättigheter och fackföreningarna. Det krävs framsteg på ett antal viktiga områden: att stärka arbetstagarnas och fackföreningarnas rättigheter, att se till att staten följer arbetsmarknadslagarna och ser till att dessa följs och att förbättra den sociala trepartsdialogen.

5.9 Den ändrade arbetslagen har ännu inte antagits och när det gäller överensstämmelsen med internationella arbetsnormer finns det fortfarande flera brister. Arbetstagarnas grundläggande rättigheter kränks fortfarande regelbundet i Albanien och de mekanismer som finns för att förebygga och bestraffa sådana kränkningar är inte tillräckligt effektiva.

5.10 Det är viktigt att arbetsmarknadens parter integreras bättre i regeringens ekonomiska politik och social- och sysselsättningspolitik, inte minst inför EU-anslutningsförhandlingarna. De bör också involveras i förberedelserna för att göra Albanien stödberättigat inom ramen för Europeiska socialfonden och andra EU-fonder. Endast då blir det möjligt för arbetsmarknadens parter i Albanien att på ett effektivt sätt i framtiden fullgöra sin roll i de forum för deltagandedemokrati som finns på EU-nivå.

<sup>(6)</sup> Premiärministern är ordförande för rådet och bland sina medlemmar har det de sex största skattebetalarna i näringslivet, fyra branschorganisationer och sex personer med anknytning till den nationella/globala ekonomin.



5.11 EESK stöder inriktningen på tillväxt och sysselsättning i IPA 2015-stödpaketet till Albanien och rekommenderar kommissionen att beakta arbetsmarknadsparternas särskilda behov vid utformningen av framtida förslagsinfordringar. Dessutom bör arbetsmarknadens parter uppmuntras och om möjligt utbildas för att bättre kunna förbereda och ansöka om projekt som omfattas av EU-finansiering.

Bryssel den 22 april 2015.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Självreglering och samreglering inom ramen för EU:s lagstiftning**

**(yttrande på eget initiativ)**

(2015/C 291/05)

**Föredragande: Jorge PEGADO LIZ**

Den 10 juli 2014 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om

*Självreglering och samreglering inom ramen för EU:s lagstiftning* (yttrande på eget initiativ)

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 31 mars 2015.

Vid sin 507:e plenarsession den 22 och 23 april 2015 (sammanträdet den 22 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 117 röster för, 46 röster emot och 9 nedlagda röster.

**1. Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Självreglering och samreglering är spontana eller styrda metoder för att reglera ekonomiska och sociala intressen eller olika ekonomiska aktörers förbindelser och affärsmetoder.

1.2 De bör betraktas som viktiga kompletterande instrument, men aldrig som ett alternativ, till bindande lagstiftning, utom om det finns en lämplig rättslig grund i någon grundläggande lagstiftning.

1.3 En sådan rättslig grund saknas såväl i EU:s fördrag som i medlemsstaternas författningar.

1.4 För att de ska gälla som instrument och erkännas som lagstiftning i alla rättsordningar måste deras uppbyggnad och tillämpning definieras genom tydliga och uttryckliga bindande bestämmelser som kan tillämpas rättsligt, både på nationell nivå och på unionsnivå. Samtidigt bör dessa instruments karaktär – och framför allt det faktum att de bygger på en frivillig överenskommelse från deltagarnas sida – respekteras.

1.5 Dessa bestämmelser måste tydligt reglera vad som ska gälla på deras område, principerna för varför de ska gälla och deras begränsningar som kompletterande instrument i berörd rättsordning.

1.6 Bland sådana allmänt tillämpliga principer för såväl självreglering som samreglering, oberoende av sektor, och med förbehåll för specifika villkor i särskilda fall, ska bland annat följande beaktas:

a) Överensstämmelse med EU:s lagstiftning eller internationell rätt, inklusive internationella handelsavtal.

b) Insyn och öppenhet.

c) Berörda parter delaktighet.

d) Samråd med direkt berörda parter.

e) Mervärde för allmänintresset.

f) Otillämplighet

— då grundläggande rättigheter står på spel,

— eller då reglerna måste tillämpas lika i alla medlemsstater.

- g) Kontroll av EU:s och medlemsstaternas rättsvårdande organ.
- h) Uppföljning av genomförandegrad och uppnådda resultat enligt i förväg fastställda och specificerade objektiva kriterier och tillförlitliga indikatorer i förhållande till sektor och mål.
- i) Kontroll och uppföljning av deras tillämpning med hjälp av förebyggande eller repressiva åtgärder, som en garanti för att de blir genomförda.
- j) System för ekonomiska sanktioner (böter) eller andra sanktioner som avstängning av eller återkallande av ackreditering från deltagare.
- k) Återkommande prövning av principerna mot bakgrund av parternas situation, lagstiftning och önskemål.
- l) Tydliga uppgifter om finansieringskällor.

1.7 Det interinstitutionella avtalet (IIA) är ett viktigt steg mot definitionen av ett eget utrymme för själv- och samreglering på EU-nivå.

1.8 Översynen av avtalet bör omfatta

- a) att fastställa en bindande rättslig grund,
- b) att göra IIA till det särskilda instrumentet enligt artikel 295 i FEUF,
- c) att omdefiniera de grundläggande begreppen enligt de senaste prejudicerande riktlinjerna som skiljer självregleringen från samregleringen och erkänner mellanformer som dem som lyfts fram genom EU:s rekommendationer och meddelanden,
- d) att tydligt ange att tvister bör kunna underställas alternativa utomrättsliga konfliktlösningssystem.

1.9 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anser dessutom att detta avtal med fördel kan kompletteras med en rekommendation till medlemsstaterna med uppmaningen att införa samma principer och parametrar på nationell nivå.

1.10 EESK uppmanar kommissionen, Europaparlamentet, rådet och medlemsstaterna att prioritera en översyn av IIA enligt förslaget i detta yttrande, och att kommittén ges möjlighet att yttra sig i samband med översynen.

## 2. Inledning: en avsikt

2.1 Självreglering och samreglering betraktas sedan länge på många områden och i flera nationella och internationella instanser som ett kompletterande instrument till den bindande lagstiftningen, som behövs för att se till att olika ekonomiska och sociala aktiviteter regleras på ett lämpligt sätt.

2.2 Inom EU är det främst EESK, i huvudsak via sin observationsgrupp för den inre marknaden, som strävat efter att definiera och tillvarata självregleringen och samregleringen. Kommittén har hänvisat till dem i otaliga yttranden, särskilt i dem från facksektionen INT<sup>(1)</sup>. Som ett tecken på EESK:s verksamhet är det viktigt att nämna att observationsgruppen för inre marknaden upprättade en databas om självreglering och samreglering i mars 2008, som EESK har hållit uppdaterad med olika nationella och EU-relaterade erfarenheter i frågan.

2.3 Frågan har samtidigt behandlats mer djupgående på akademisk nivå av framstående professorer, bland annat på områden som avtalsrätt, företagsstyrning, samhällsansvar, internet, e-handel, produktsäkerhet, professionella tjänster och miljö-, reklam- och AV-tjänster på den inre marknaden.

2.4 Ändå råder det en uppenbar brist på politisk och lagstiftande eftertanke för att tydligt definiera inom vilken rättslig ram dessa instrument bör fungera inom EU, precisera deras juridiska natur, fastställa villkoren för deras giltighet, avgränsa deras tillämpningsområde, förtydliga förhållandet till den bindande lagstiftningen och ange deras begränsningar inom en beständig, samstämmig och harmoniserad ram.

---

(1) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

### 3. Viktiga begrepp och definitioner

3.1 Den bindande lagstiftningen är den samling normer som staterna skapar, med andra ord inrättade på statlig grund av de nationella staternas traditionella demokratiska system och deras motsvarigheter hos de överstatliga institutionerna som stöder sig på demokratiska val, som kongressens lagar i Förenta staterna och Europeiska unionens förordningar och direktiv. Det är det som allmänt brukar beteckna den samling lagar i bred mening som avkunnats av den lagstiftande makten, eller den verkställande makten då den har rätt till detta i kraft av en delegerad befogenhet, och vars föreskrifter vid behov åtföljs av tvingande civilrättsliga eller straffrättsliga åtgärder för den som inte följer lagen.

3.2 Självreglering, ett begrepp som är hämtat från beteendepsykologin, innebär då det används på det ekonomiska området uppkomsten av vissa regler på initiativ från de ekonomiska aktörerna om deras beteende sinsemellan eller gentemot tredjeman på marknaden och i samhället, och vars efterlevnad de kommer överens om utan externa verkställighetsmekanismer.

3.3 Genom rättspraxis har en lång rad typer av självreglering uppstått enligt olika klassificeringskriterier, mer eller mindre vetenskapliga, bland annat följande:

- a) Egentlig eller delegerad självreglering, då berörda parter själva förbinder sig att införa bestämmelser (kallas även privat självreglering), eller då det finns ett överordnat organ (stat, reglerande branschmyndighet, EU), som fastställer vissa parametrar som måste iaktas (även kallad offentlig självreglering).
- b) Rättslig självreglering, sedvanerättslig eller prejudicerande reglering, beroende på om källan är lag, i första hand grundlag eller överstatlig lag (till exempel gemenskapsrättslig), traditionellt handelsbruk, som i dag brukar kallas god praxis, eller samlade domstolsavgöranden.
- c) Nationell eller gränsöverskridande självreglering (även kallad gränsöverskridande privat självreglering), då det endast handlar om nationella frågor eller avtal mellan privata aktörer, företag, icke statliga organisationer och oberoende sakkunniga som utformar tekniska standarder och samverkar med internationella eller mellanstatliga organisationer.

3.4 Samregleringen, slutligen, betraktas allmänt som intressenternas reglering. Denna uppmuntras, vägleds, styrs eller kontrolleras av en tredje part, antingen ett officiellt organ eller en oberoende reglerande myndighet, som vanligtvis har befogenhet att utöva tillsyn och kontroll och i vissa fall att sanktionera.

3.5 Även om de ofta upplevs som synonymer är etiska koder och bästa praxis-koder två olika begrepp som bör särskiljas.

3.6 Båda begreppen innebär en samling regler eller bestämmelser som har uppstått i samband med självregleringen eller samregleringen, och utgör ett förfinat sätt att uttrycka intressenternas överenskommelse om dessa regler för att göra reglerna och deras tillämpning öppna och tydliga för alla inblandade.

3.7 De etiska koderna avser de yrkesetiska regler som gäller för viss yrkesutövning där utövarna är behöriga att reglera sig själva inom ramen för de nationella lagar eller internationella bestämmelser som reglerar deras yrken (läkare, advokater, journalister osv.).

3.8 Bästa praxis-koderna avser i stället den samling bestämmelser för självreglering eller samreglering i den mening som används i detta yttrande.

#### 4. Nuvarande EU-lagstiftning för självreglering och samreglering

##### A) Begreppen bättre lagstiftning, smart lagstiftning och förenkling

4.1 Inom EU dröjde det till Europeiska rådet i Lissabon i mars 2002 innan kommissionen lade fram ett initiativ som kallades "Bättre lagstiftning" med utgångspunkt i handlingsplanen från juni 2002<sup>(2)</sup> om bättre lagstiftning på EU-nivå. Denna följdes av det viktiga interinstitutionella avtalet "Bättre lagstiftning" mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen<sup>(3)</sup>.

4.2 Lagstifta bättre och om möjligt mindre har alltid varit ett politiskt mål för den inre marknaden<sup>(4)</sup> som EESK förordat i flera olika yttranden<sup>(5)</sup>, för att hitta de bästa formerna att göra det lagstiftande sammanhanget bekvämare och mer lättförståeligt för företag, arbetstagare, konsumenter och det civila samhällets organisationer.

4.3 EESK har haft tillfälle att uttala sig detaljerat om dessa frågor i vissa sammanhang, inte bara på förslag från kommissionen, utan genom egna och innovativa initiativ som till exempel "Proaktiv juridik: ett steg mot bättre lagstiftning på EU-nivå"<sup>(6)</sup>.

##### B) Självregleringens och samregleringens utrymme i nuvarande EU-lagstiftning

4.4 Förutom ovan nämnda interinstitutionella avtal om bättre lagstiftning har frågan om självreglering och samreglering faktiskt varit ganska frånvarande i kommissionens tidigare nämnda initiativ och arbeten<sup>(7)</sup>.

4.5 Några viktiga aspekter bör understrykas i detta yttrande, bland annat följande:

- a) Frågan om tolkningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som i dag finns i artikel 5 i FEU och i tilläggsprotokoll nr 2 har blivit aktuell igen, och enligt dessa bör användningen av självreglering och samreglering övervägas.
- b) Dessa metoder finns med i programmen Bättre lagstiftning och är inriktade på att "lagstifta mindre för att lagstifta bättre".
- c) En tydlig åtskillnad av båda dessa metoder görs från den öppna samordningsmetoden, vars tillämpningsområden beskrivs i artikel 6 i FEUF.
- d) Likaså måste en tydlig åtskillnad göras av det som brukar kallas mjuk lagstiftning<sup>(8)</sup> som förberedande eller informativa akter (till exempel vitböcker och grönböcker, handlingsplaner och program), tolkningsakter, som till exempel det konkurrensrättsliga *de minimis*-meddelandet<sup>(9)</sup>, slutsatser, deklarationer, resolutioner och slutligen rekommendationer och yttranden, som behandlas i artikel 288 i FEUF<sup>(10)</sup>.

<sup>(2)</sup> Styrelseformerna i EU – vitbok, COM(2001) 428 final, EGT C 287, 12.10.2001, och meddelandena om bättre lagstiftning, COM(2002) 275, 276, 277 och 278 final, 5.6.2002.

<sup>(3)</sup> När det gäller denna fråga, se gärna följande artiklar av Linda A. J. Senden, "Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet" (i *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 9, 1 januari 2005) och "Soft Law and its implications for institutional balance in the EC" (i *Utrecht Law Review*, IGITUR, Vol. 1, n.º 2, december 2005, s. 79).

<sup>(4)</sup> Vi erinrar om projektet SLIM – förenklad lagstiftning för den inre marknaden, (COM(96) 559 final och COM(2000) 104).

<sup>(5)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

<sup>(6)</sup> EUT C 175, 28.7.2009, s. 26.

<sup>(7)</sup> Detta är i synnerhet fallet med de successiva årsrapporterna om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning, de olika rapporterna om strategin för förenkling av regelverket, de återkommande strategiska analyserna av programmet för bättre lagstiftning inom EU. Nämnvärda undantag är hänvisningarna i kommissionens arbetsdokument "Första lägesrapporten om strategin för förenkling av lagstiftningen", Bryssel, COM(2006) 690 final, 14.11.2006.

<sup>(8)</sup> Se definitionen i Linda Sendens artikel "Soft Law and its implications for institutional balance in the EC" (i *Utrecht Law Review*, IGITUR, Vol. 1, n.º 2, december 2005, s. 79).

<sup>(9)</sup> Dok. C(2014) 4136 final, 25.6.2014.

<sup>(10)</sup> Det är denna sorts instrument och inte självreglering eller samreglering som kommissionen hänvisar till, till exempel i sitt meddelande Skattepolitiken i Europeiska unionen – prioriteringar för de kommande åren (COM(2001) 260 final, EGT C 284, 10.10.2001, s. 6), i synnerhet i punkt 4.3.

4.6 På grund av sin natur är dock detta "avtal" inget annat än en interinstitutionell "överenskommelse" och utgör i sig inte något som är rättsligt bindande för tredje man <sup>(11)</sup>. För övrigt anser kommissionen, särskilt när det gäller självreglering, att EU:s institutioner måste stå utanför sådana frivilliga initiativ <sup>(12)</sup> och begränsa sig till att granska om självregleringens praxis överensstämmer med fördragets bestämmelser.

4.7 När det gäller samreglering, som tycks vara att föredra enligt IIA, ska institutionerna uppmuntra till avtal mellan berörda parter genom att definiera avtalsramar i lagstiftande akter, och bedöma om de följer grundläggande lagstiftning och bestämmelser för samreglering samt kontrollera deras tillämpning. Det är dock endast i ett tiotal fall som denna lösning har använts <sup>(13)</sup>.

4.8 Hur som helst **innehåller IIA egentligen inte någon rättslig ram för dessa regleringar i EU**, utom i fråga om:

- a) att garantera insynen,
- b) att de inte ska tillämpas då grundläggande rättigheter eller viktiga politikområden står på spel
- c) eller i situationer då reglerna måste tillämpas lika i alla medlemsstater.

4.9 **I Europaparlamentet** har frågan behandlats i några resolutioner utöver det redan nämnda yttrandet från utskottet för konstitutionella frågor om det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen <sup>(14)</sup>.

4.10 **EESK** har i en lång rad olika yttranden framhåvt fördelarna men också begränsningarna och de mycket precisa och väl avgränsade målen med självreglering och samreglering <sup>(15)</sup>, som kan sammanfattas så här:

- a) Självreglering måste följa lagen och ha stöd i denna. Den måste kunna genomföras, granskas och kontrolleras. Den måste också vara effektiv och tydlig med olika rättsmedel, särskilt i gränsöverskridande sammanhang.
- b) Samreglering är en kombination av lagstiftning och den mer flexibla självregleringen, i synnerhet när det gäller lagstiftningens föreskrivande och bindande delar. Svårigheten med samregleringen är att definiera och bevara politiska mål, samtidigt som lagstiftningen blir mer flexibel.
- c) I ett demokratiskt politiskt sammanhang bör den privata regleringen generellt sett innebära en vidareutveckling eller tillämpning av den offentliga lagstiftningen, och kan eventuellt ersätta den på vissa områden, även då det handlar om oskrivna sedvanerättsliga regler eller interna bestämmelser som lagstiftaren och den offentliga myndigheten explicit eller implicit anser ska respekteras: till exempel vissa yrkesetiska regler.

<sup>(11)</sup> Såsom Linda Senden mycket riktigt förklarar i den redan citerade artikeln "Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet?": "As regards the Interinstitutional Agreement on better law-making, its having at least binding force inter partes can be defended on the basis of two arguments. Firstly, it contains a number of rather compelling terms ('agree', 'will'), which can be said to express the intention of the institutions to enter into a binding commitment. A confirmation of this intention can also be seen in its points 37 and 38 on the implementation and monitoring of the Agreement, providing, inter alia: 'The three Institutions will take the necessary steps to ensure that their staff have the means and resources required for the proper implementation of the provisions of this Agreement' (point 38). Secondly, where 'agreed acts' are specifically intended to reinforce interinstitutional cooperation such as the Interinstitutional Agreement at issue here, it can be argued that there is a specific duty of cooperation which in conjunction with the duty of sincere cooperation laid down in Article 10 EC may actually lead to the conclusion that such an agreed act must be considered binding upon the concluding parties".

<sup>(12)</sup> Såsom tydligt anges i kommissionens handlingsplan för 2002: "I motsats till samreglering förutsätter självregleringen inte att det antas en rättsakt", (COM(2002) 278 final, s. 11).

<sup>(13)</sup> Det är värt att nämna:

- a) Resolutionen från rådet och företrädare för medlemsstaternas regeringar vid rådets möte den 1 december 1997 om en uppförandekod för företagsbeskattning.
- b) Förordning (EG) nr 80/2009 om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem, EUT L 35, 4.2.2009, s. 47. Fler exempel: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32859>

<sup>(14)</sup> Föredragande: Monica Frassoni (A5-0313/2003, 25 september 2003).

<sup>(15)</sup> Vi vill särskilt hänvisa till de ståndpunkter som har framförts av EESK, först och främst i följande yttranden:

- EGT C 14, 16.1.2001, s. 1, om "Förenklade bestämmelser på inre marknaden (OIM)",
- EGT C 48, 21.2.2002, s. 130, om "Förenklade bestämmelser",
- EUT C 112, 30.4.2004, s. 4.
- EUT C 255, 14.10.2005, s. 22, om "Prioriteringar på inre marknaden 2005–2010",
- EUT C 24, 31.1.2006, s. 52, om "Bättre tillämpning av EU:s lagstiftning", och i synnerhet i informationsrapporten av den 24 januari 2005.

- d) Framgången för samreglering och självreglering beror på flera saker: synen på allmänintresse, systemets öppenhet, systemets företrädares representativitet och förmåga, förekomsten av övervaknings- och utvärderingsmekanismer och effektiv uppföljning, som vid behov leder till sanktioner, och en ömsesidig vilja till samarbete mellan berörda intressenter, och offentliga organ och samhället rent generellt.
- e) Samreglering och självreglering innebär många fördelar: undanröjande av hinder på den inre marknaden, förenklade bestämmelser, flexibel och snabb tillämpning, smidigare lagstiftningsförfaranden och deltagarnas medansvar.
- f) Det finns också begränsningar som framför allt beror på hur effektiva sanktionerna och uppföljningen är, osäkerheten kring huruvida alla parter kommer att följa de överenskomna bestämmelserna, samt om självregleringen och samregleringen är helt förenlig med gällande regelverk och krav på en lämplig lagstiftningsram på områdena hälso- och sjukvård, säkerhet och tjänster av allmänintresse.

## 5. Lagstiftningens, självregleringens och samregleringens uppgift: definition och rättslig grund

### a) Behovet av en rättslig grund

5.1 Europeiska unionen definieras i fördraget om unionens upprättande som ett rättssamhälle, i likhet med det välkända begreppet rättsstat. I ett rättssamhälle är alla bestämmelsers giltighet beroende av en bindande lagstiftning som måste finnas i den grundläggande lagen och steg för steg upp i pyramiden av olika lagstiftningsakter.

5.2 EU:s grundlag består i dag av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som har samma rättsliga status (artikel 1, tredje stycket i FEU) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som numera ingår i grundlagen och har samma status (artikel 6 i FEU). Alla bestämmelser i EU:s regelverk måste ha sin rättsliga grund i något av fördragens lagrum, både när det handlar om en direkt befogenhet att lagstifta och en delegering av denna befogenhet (delegerade akter och genomförandeakter som regleras i artiklarna 290 och 291 i FEUF).

5.3 De enda befogenheterna som tillerkänns EU i fördragen är sådana som medlemsstaterna tilldelat EU enligt principen om tilldelade befogenheter (artiklarna 4.1 och 5.2 i FEU), som kan vara exklusiva eller delade (artikel 2.1 och 2.2 i FEUF) och dessutom begränsas i sin tolkning och tillämpning av principerna om subsidiaritet och proportionalitet (artikel 5.3 och 5.4 i FEU).

5.4 EU kan endast delegera utövandet av sina lagstiftningsbefogenheter om detta uttryckligen medges och får bara delegera befogenheter som EU tilldelats (artikel 13.2 i FEU).

5.5 EU:s institutioners erkännande (rådet, Europaparlamentet och kommissionen) av ett alternativt utrymme till deras lagstiftande befogenhet måste vara en "delegering" av de tilldelade befogenheterna. Därför är det viktigt för delegeringens giltighet som gemenskapens regelverk att möjligheten till delegering framgår klart och tydligt av fördragen, även om formerna för utövandet och tillämpningen samt villkoren kan överlåtas till den sekundära lagstiftningen.

5.6 Det går dock inte att hitta någon sådan rättslig grund någonstans i fördragen, inte heller i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vare sig explicit eller implicit, inte ens vid en mycket bred tolkning av artikel 11 i FEU.

5.7 IIA är slutligen inte någon EU-rättskälla i sig och medger inte någon form av delegering av befogenheter som är bindande för tredje man, så som den brukar definieras och likaså definieras i IIA, "att använda sig av **alternativa** regleringsmekanismer, i lämpliga fall när EG-fördraget inte särskilt kräver att ett juridiskt instrument skall användas" (punkt 16).

5.8 Oberoende av den legitimitet som bör finnas i olika rättsliga instrument med sekundärlagstiftning och den mer eller mindre detaljerade definitionen av principerna och villkoren som gäller för dessa regleringsmekanismer, för att de ska kunna erkännas inom EU av institutionerna med lagstiftande makt, **saknas det en bindande lagstiftning som ger dessa institutioner rätt att avstå från sin lagstiftande makt och delegera den till dessa regleringsmekanismer, som ett legitimt alternativ till gemenskapens lagstiftningsinstrument enligt fördragen.**



#### b) Specifikt instrument som definierar självreglering och samreglering

5.9 En helt annan sak är att se dessa regleringsmekanismer som ett sätt att **komplettera EU:s lagstiftning, inom en i förväg och öppet fastställd och definierad rättslig ram, i stället för ett alternativ till EU:s lagstiftande befogenhet.**

5.10 En sådan ram måste därför vara allmänt hållen, ha sin utgångspunkt i fördragen och i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och inte baseras på avgöranden från fall till fall, för varje fall av sekundärlagstiftning.

5.11 Denna ram måste vara **ett särskilt interinstitutionellt bindande avtal enligt artikel 295 i FEUF**, vars tillämpning kan komma att granskas av EU-domstolen.

5.12 Eftersom det tillhör EU:s befogenheter att "uppmuntra" medlemsstaterna att följa den modell för självreglering som ska införas i unionen i sina nationella rättsordningar på nationell, regional och lokal nivå, måste det lämpliga instrumentet för detta dessutom vara en **rekommendation** som återger principerna och villkoren enligt det nya IIA och uppmuntrar medlemsstaterna att anta och införa dem på dessa nivåer i sin interna rättsordning.

5.13 Slutligen menar EESK att det nya avtalet måste bli föremål för EESK:s yttrande, eftersom kommittén företräder det organiserade civilsamhället (artikel 304 i FEUF).

#### c) En omdefinition av grundläggande begrepp

5.14 I det nya IIA måste begreppen, formerna och sätten för självreglering anpassas bättre till verkliga förhållanden.

5.15 Egentligen motsvarar inte begreppen för självreglering och samreglering i nuvarande IIA något av de kända teoretiska begreppen, eller är korrekt åtskilda i förhållande till sina olika juridiska former.

5.16 För övrigt tar det inte slut med de två typer som definieras i IIA. Dessa är i stället exempelvis en kombinerad form av mjuk lagstiftning (till exempel rekommendationer) eller privata avtal (till exempel rundabordssamtal), liksom avtal med gränsöverskridande privat reglering.

5.17 Slutligen tas ingenting upp i IIA om vilken roll unionens reglerande organ bör ha som oberoende "tredjeman", som inte medverkar vid utformning och förhandling av samregleringsavtal, i likhet med vad som sker med flera reglerare i olika sektorer på nationell nivå.

#### d) Grundläggande principer och viktiga villkor

5.18 Något som är viktigare för IIA:s framtid är en klar och tydlig allmän definition av samtliga grundläggande principer och viktiga villkor som ska gälla för självreglerings- och samregleringsmetoderna för att de ska kunna erkännas och/eller rekommenderas av EU.

5.19 Det bör påpekas vilka former av självreglering på EU-nivå som kan inrättas utanför IIA:s ram, baserade på avtalsfrihet och föreningsfrihet, som är helt och hållet legitima om de följer EU:s allmänna rättsprinciper, men endast kan erkännas inom IIA:s ram om de uppfyller villkoren i IIA.

5.20 I nuvarande IIA fastställs några av tidigare nämnda villkor, vilka bör behållas, även om de kanske borde definieras bättre, särskilt i de fall som handlar om otillämplighet då grundläggande rättigheter står på spel, i samband med viktiga politikområden eller i situationer då reglerna måste tillämpas lika i alla medlemsstater.

5.21 Rättspraxis och flera ekonomiska aktörers erfarenhet har dock identifierat en lång rad andra principer och villkor, som sammanfattningsvis är följande:

- a) Självreglering och samreglering är av allmänintresse och berör inte bara den som regleras.
- b) Alla gällande rättsliga föreskrifter och bestämmelser i Europa måste beaktas, med utgångspunkt i målen och föreskrifterna i fördraget om Europeiska unionen, Europeiska stadgan om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen om mänskliga rättigheter. De måste också vara förenliga med internationell rätt och internationella handelsavtal, särskilt WTO:s bestämmelser.
- c) De måste underställas kontroll av EU:s och medlemsstaternas rättsliga organ.
- d) Insynen måste erbjuda praktisk och lättillgänglig information, utan svårigheter och avskräckande kostnader, och målsättningarna måste anges klart och tydligt.
- e) Genomförandegraden måste följas upp enligt objektiva kriterier och tillförlitliga indikatorer som kommissionen fastställt i förväg, med hjälp av direkt utförda konsekvensbedömningar före och efter, eller anförtrödda oberoende offentliga eller privata vederbörligen certifierade bedömare.
- f) Parternas representativitet bör garantera en faktisk tillämpning av överenskomna bestämmelser och göra dem trovärdiga och effektiva. Representativiteten måste stå i proportion till berörd bransch, omfattande olika yrken eller en viss sektor, samt till alla överenskomna bestämmelser som vid behov ska bedömas kvantitativt, (antal och proportion av medlemmar i organisationen) och framför allt kvalitativt (kapacitet att verka på området, för att legitimeras antagna bestämmelser och se till att de efterlevs).
- g) Att på förhand samråda med direkt berörda parter är också viktigt för att säkerställa föreskrifternas nytta, kvalitet och effektivitet.
- h) Övervakning, utvärdering och uppföljning av självregleringens och samregleringens bestämmelser måste medge förebyggande eller repressiva åtgärder (sanktioner) för att garantera att de följs, bland annat:
  1. Mekanismer för självkontroll och självdisciplin inklusive konsekvensbedömningar på förhand<sup>(16)</sup>.
  2. Databaser till stöd för en välfungerande uppföljning<sup>(17)</sup>.
  3. Införande av en certifiering med etiketter eller referensmärken<sup>(18)</sup>.
  4. Införande av nationella koder för att tillämpa den europeiska uppförandekoden<sup>(19)</sup>.

<sup>(16)</sup> Här bör nämnas:

En mekanism för självkontroll som inrättats av Europeiska fiskerikontrollbyrån för att garantera tillämpningen av 1992 års uppförandekod för ingenjers- och konsultföretag.

De bindande bestämmelserna i en etisk kod för advokater inom EU, som antogs 1988 av CCBE.

En disciplinnämnd som inrättades genom en uppförandekod för förvaltare av tillgångar för att säkerställa dess tillämpning och vid behov besluta om sanktioner, såsom övervakning, varningar och förslag om utestulning.

European Advertising Standards Alliance (EASA), som inrättades 1992 för att främja och samordna självreglering inom marknadsföringsbranschen.

Den övervakning som utförs av BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie*) av en korrekt tillämpning av det avtal som slöts 1995 i Berlin mellan regeringen och företagen om villkoren och kontrollen av växthuseffekten genom minskade koldioxidutsläpp i Tyskland i enlighet med Kyotoavtalet.

<sup>(17)</sup> En sådan är till exempel databasen för ingenjersutbildningsanstalter som inrättades 1987 av den europeiska sammanslutningen av nationella ingenjersförbund (FEANI), enligt en europeisk etisk kod som säkerställer ett ömsesidigt erkännande av utbildningar och kvalifikationer. Den har 30 000 ansluta.

<sup>(18)</sup> Till exempel det märke som skapats av medlemmarna i Europeiska försäkringskommittén för att intyga tillämpningen av en europeisk uppförandekod för bästa praxis på internet, och den säkerhetsmärkning för e-handel som antagits i enlighet med uppförandekoden för distansförsäljning.

<sup>(19)</sup> Detta gjorde man i samband med genomförandet av en europeisk uppförandekod som antogs 1995 och ändrades 2004 av den europeiska sammanslutningen för direktförsäljningsförbund.

5. Införande av tekniska specifikationer, parallellt med bestämmelserna <sup>(20)</sup>.
  6. Utformning av tillämpningsanvisningar <sup>(21)</sup>.
  7. System för ekonomiska sanktioner (böter) eller andra sanktioner som avstängning eller återkallande av ackrediteringar.
- i) Slutligen bör bestämmelserna för självreglering och samreglering återkommande kunna prövas och ändras mot bakgrund av parternas situation, lagstiftning och önskemål.

5.22 Kommissionen ska dessutom besluta om det är lämpligt, ur rättssäkerhets- och flexibilitetssynpunkt, att låta dessa reglerings strukturella delar ingå i själva IIA eller i en bilaga, med samma rättsliga status, men som eventuellt kan uppdateras på ett enklare sätt, och med garantier för samråd med alla berörda parter.

5.23 Denna allmänna definition får inte påverka möjligheten att egna villkor, som måste framgå uttryckligen i IIA, fastställs för varje lagstiftningsinstrument som föreskriver möjligheten att använda denna lösning, anpassade till berörd sektor, vilket för övrigt skett i flera förordningar och direktiv där detta tagits upp.

#### e) De viktigaste prioriterade tillämpningsområdena

5.24 I princip bör inga sektorsområden uteslutas i sin helhet.

5.25 Det finns dock sektorer som av konjunkturskäl bör ges större förbehåll eller tydligare och exaktare villkor för användningen av självreglering och samreglering. Det gäller i synnerhet finansiella tjänster, tjänster av allmänintresse och vissa områden som inte direkt motsvarar definitionen för grundläggande rättigheter, men som gör det i kraft av sitt utövande, som till exempel konsumenträtt, vilket EESK har behandlat i flera yttranden.

5.26 De områden som det gäller är främst företagsstyrning och företagens sociala ansvar och affärsförbindelser.

5.27 EESK välkomnar vissa av kommissionens senare initiativ, till exempel det om CoP-plattformen (*Pilot Community of Practice for better self and co-regulation*), som bygger på kommissionens meddelande om företagens sociala ansvar <sup>(22)</sup> eller stödet för avtalet mellan de viktigaste internetföretagen för ett säkrare internet, men även de initiativ som e-handelsdirektivet <sup>(23)</sup> har lett fram till och de som flera EU-instrument hänvisar till.

#### f) Fördelar och nackdelar

5.28 EESK har i tidigare yttranden framhållit att samreglering och självreglering innebär många fördelar. De viktigaste är enligt EESK:s tidigare yttranden: undanröjande av hinder på den inre marknaden, förenklade bestämmelser, flexibel och snabb tillämpning, smidigare lagstiftningsförfaranden och deltagarnas medansvar.

5.29 Det finns också begränsningar "som bland annat hänger samman med effektiviteten i uppföljningen och i sanktionssystemet samt villkoret om total förenlighet med hela den befintliga lagstiftningen och kravet på en adekvat lagstiftningsram när det gäller folkhälsofrågor, säkerhet och tjänster av allmänt intresse", som tagits upp i dessa yttranden <sup>(24)</sup>.

<sup>(20)</sup> Till exempel de kvantifierade kraven för minskad energiförbrukning när det gäller tvättmaskiner, som antogs 1999 av europeiska kommittén för tillverkare av elektriska hushållsapparater (European Committee of Domestic Equipment Manufacturers, CECED) i samarbete med Europeiska kommissionen.

<sup>(21)</sup> Till exempel:  
— De utbildningsstandarder som, med hjälp av en manual, i enlighet med en kodex med yrkesregler för europeiska konservatorer/restauratörer.  
— En handbok för tillhandahållare av tjänster på internet som utarbetades 2001 av handelskammaren i Milano i syfte att främja bästa praxis på detta område.

<sup>(22)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(23)</sup> Direktiv 2000/31/EG (EUT L 178, 17.7.2000, s. 1).

<sup>(24)</sup> Informationsrapport INT/204 av den 24 januari 2005 om "Dagsläget beträffande samreglering och självreglering på inre marknaden".

g) **Alternativa tvistlösningar**

5.30 Bestämmelserna för utomrättslig tvistlösning kan i dag, efter en lång och rörig handläggningstid, räkna med gemenskapslagstiftning i och med förordningen om tvistlösning online och direktivet om alternativ tvistlösning <sup>(25)</sup>, som kommer att införas i flera medlemsstater.

5.31 Även om det inte är viktigt från en rent teoretisk synpunkt för införandet av självreglering och samreglering, menar EESK att det vore lämpligt att det tydligt framgår av kommande IIA att villkoret för att dessa mekanismer ska godkännas är att det framgår att de kan underställas alternativa utomrättsliga system för tvistlösning enligt refererade gemenskapsinstrument.

h) **EU-institutionernas, medlemsstaternas och civilsamhällets uppgift**

5.32 Vid genomförandet av dessa instrument har alla som medverkar i lagstiftningsförfarandet ett särskilt ansvar de måste ta.

5.33 Det ankommer förstås på kommissionen att ta initiativet att börja förhandla med Europaparlamentet och rådet om en översyn av dagens IIA, enligt ovanstående parametrar.

5.34 Samråd måste ske med civilsamhället, särskilt EESK, om innehållet i dessa förhandlingar, och den slutgiltiga avtalstexten måste lämnas till EESK för yttrande innan den antas formellt.

5.35 Även medlemsstaterna måste, via sina parlament och med stöd av befogenheterna i fördragen i samband med bedömningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, yttra sig, och deras respektive regeringar måste förbinda sig att tillämpa samma principer i sin nationella rättsordning.

5.36 Slutligen måste EU-domstolen och de nationella domstolarna få befogenhet och nödvändiga medel att kontrollera de vidtagna åtgärdernas lagenlighet.

Bryssel den 22 april 2015.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(25)</sup> Förordning (EU) nr 524/2013 och direktiv 2013/11/EU (EUT L 165, 18.6.2013, s. 1 och 63).

## BILAGA

**till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén**

Följande punkt i facksektionens yttrande, som ersatts av ett ändringsförslag som antogs av plenarförsamlingen, fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna (artikel 54.4 i arbetsordningen):

**Punkt 5.21 h**

Tillsyn och uppföljning av självregleringens och samregleringens bestämmelser måste medge förebyggande eller repressiva åtgärder (sanktioner) för att garantera att de följs, bland annat:

1. Mekanismer för självkontroll och självdisciplin inklusive konsekvensbedömningar på förhand.
2. Databaser till stöd för en välfungerande uppföljning.
3. Införande av en certifiering med etiketter eller referensmärken.
4. Införande av nationella koder för att tillämpa den europeiska uppförandekoden.
5. Införande av tekniska specifikationer, parallellt med bestämmelserna.
6. Utformning av tillämpningsanvisningar.
7. System för ekonomiska sanktioner (böter) eller andra sanktioner som avstängning eller återkallande av ackrediteringar.

**Resultat av omröstningen:**

Röster för:	91
Röster emot:	41
Nedlagda röster:	28

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om En industripolitik för EU:s glassektor

(2015/C 291/06)

**Föredragande: Josef ZBOŘIL**

**Medföredragande: Enrico GIBELLIERI**

Den 10 juli 2014 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

*En industripolitik för EU:s glassektor.*

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 24 mars 2015.

Vid sin 507:e plenarsession den 22 och 23 april 2015 (sammanträdet den 22 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 144 röster för, 3 röster emot och 6 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Den ekonomiska nedgången har fått allvarliga konsekvenser för glassektorn och lett till minskad kapacitet och produktion samt till att en mängd arbetstillfällen gått förlorade. För att skydda sysselsättningen och skapa ett adekvat investeringsklimat så att EU:s glasindustri kan fortsätta att ligga i framkant när det gäller innovation är det viktigt att ta itu med dessa stora utmaningar genom en europeisk industripolitik för glassektorn. I denna politik måste man sträva efter balans mellan hållbarhetens tre pelare: ekonomisk, social och miljömässig.

1.2 EU måste använda alla tillgängliga medel för att stimulera efterfrågan och utnyttja glasprodukternas potential att främja övergången till en koldioxidsnål, energieffektiv och cirkulär ekonomi, och på detta sätt generera omfattande affärs- och sysselsättningsmöjligheter. Riktade åtgärder – såsom mål och kraftfulla åtgärder för att minska energiförbrukningen i byggnader samt en snabb utveckling av en EU-energimärkning av fönster, stöd till FoU, förbättrad insamling och återvinning av glas, och en policybaserad återgång till ekonomisk tillväxt inom viktiga sektorer (t.ex. byggnation, fordonsindustrin och förnybar energi) – måste vidtas.

1.3 En industripolitik för EU:s glassektor måste stärka de EU-baserade tillverkarnas konkurrenskraft genom att man säkerställer lika villkor med konkurrenterna utanför Europa när det gäller de kumulativa kostnader som skapas genom att man tillämpar EU:s miljölagstiftning, tillhandahåller bättre bestämmelser och ett förutsägbart regelverk samt hanterar de höga energikostnaderna i den framtida energiunionen. I detta sammanhang bör särskild uppmärksamhet ägnas åt konsekvenserna för små och medelstora företag och de måste få lämpligt stöd när så behövs. Den kommande bedömningen av den kumulativa kostnadsinverkan på sektorn, som kommer att genomföras av Europeiska kommissionen, bör ligga till grund för genomförandet av den agenda för bättre lagstiftning som kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker lagt fram.

1.4 Vissa delar av Europas glasindustri drabbas av illojala handelsmetoder och måste få skydd mot dem. Det är absolut nödvändigt att EU agerar snabbare med effektiva handelsåtgärder när den sunda konkurrensen äventyras. Man bör dessutom noggrant bedöma vilka effekter nya och framtida handelsavtal får på de EU-baserade glasindustrierna.

1.5 Det behövs en strategi för att bättre anpassa utbildningssystemen till arbetsmarknadens krav. Yrkesutbildning kan vara till hjälp under övergången, men den europeiska glasindustrin måste också locka till sig nya talanger och behålla sin ledande ställning inom innovation.

1.6 Det är viktigt att samordna och harmonisera EU:s politik (energi, klimat, forskning, handel, miljö, konkurrens, sysselsättning, etc.). Medverkan av arbetsmarknadens parter i allmänhet, och i synnerhet inrättande av en europeisk branschknuten social dialog, skulle kunna utgöra grunden för en industripolitik för glasindustrin.



1.7 Översynen av EU:s system för handel med utsläppsrätter efter 2020 bör bygga på en solid faktagrund, och ta hänsyn till branschens begränsade utrymme för ytterligare minskningar av växthusgasutsläppen. Glasindustrin måste därför omfattas av ett fullständigt skydd mot risker för koldioxidläckage efter 2020 och fram till det att jämförbara insatser för att minska växthusgasutsläppen görs i konkurrerande länder. EU:s system för handel med utsläppsrätter måste garantera att glasanläggningar erhåller alla gratis utsläppsrätter som de behöver enligt riktmärkena och de faktiska produktionsnivåerna. Minskningen av tilldelade utsläppsrätter bör dessutom inte överstiga den beräknade potentialen för att minska växthusgasutsläppen inom sektorn.

1.8 Även om sektorn för glasförpackningar har bedrivit en framgångsrik modell för cirkulär ekonomi under de senaste 40 åren så behövs det en proaktiv politik för att erkänna och stödja sektorns insatser och skapa framgångar i andra delsektorer. Framför allt måste återvinningen inom byggnadsglassektorn stimuleras så att man kan utveckla lokala glasinsamlingsystem.

1.9 Sammanfattningsvis har glasindustrin gjort anmärkningsvärda framsteg genom att mobilisera interna resurser, men problemen när det gäller lika villkor har fortfarande i stor utsträckning inte åtgärdats, och de måste beaktas om man ska kunna skapa en effektiv industripolitik för glassektorn. Denna politik bör erkänna glasindustrins betydelse i värdekedjorna och på så sätt stimulera forskning och efterfrågan på "smart" glas och produkter med nya egenskaper.

## 2. Inledning

2.1 Glas är ett inert material som framställs av många olika råvaror samt av återvunnet glas. Det är en helt återvinningsbar produkt som är mycket uppskattad för sina viktigaste egenskaper (dvs. fördelarna i fråga om hälsa och bekvämlighet, konservering av livsmedel, naturligt ljus i byggnader osv.). Det används också i många tillämpningar för att spara energi eller producera förnybar el och i många högteknologiska tillämpningar. Glasets egenskaper gör det dessutom till ett inspirerande material för många konstnärer, arkitekter m.fl. och det bidrar därigenom till Europas kulturella anseende och varumärke över hela världen.

2.2 Totalproduktionen av glas i EU uppgick till mer än 33 miljoner ton under 2012, vilket gör EU till världens största glastillverkare. Värdet av produktionen var år 2012 cirka 35 miljarder euro. Under 2013 såg fördelningen inom glassektorn ut på följande sätt: förpackningsglas 20 278 000 ton (Europa är världens största förpackningsglastillverkare), planglas 8 095 000 ton, förstärkt fiberglas 664 000 ton, bords- och köksartiklar 1 108 000 ton, specialglas 670 000 ton och andra typer av produkter.

2.3 Glassektorn sysselsätter direkt omkring 200 000 människor i 200 företag i hela Europa – från små och medelstora företag till multinationella storföretag. Det bedöms att glassektorn står för mer än 500 000 indirekta arbetstillfällen. Industrin är koncentrerad till nio länder (Tyskland, Polen, Frankrike, Tjeckien, Italien, Spanien, Förenade kungariket, Belgien och Österrike). Glasindustrierna i EU är ofta belägna i områden med historiska rötter och familjetraditioner inom glastillverkning.

2.4 Produktionen i sektorn har mattats av markant, särskilt inom planglassektorn (produktionen minskade med 20 % mellan 2007 och 2012). Detta innebär lägre kapacitet och en omfattande förlust av arbetstillfällen.

2.5 Risken för att den europeiska glasindustrin oåterkalleligt ska försvagas har blivit verklighet. Icke desto mindre är den en viktig industri i Europa, inte bara på grund av sin överlägsna ställning på världsmarknaden, utan även på grund av att den öppnar möjligheter för andra sektorer och annan teknik (t.ex. pekskärmtsteknik, förnybar energi, OLED-belysning). Förpackningsglassektorn är till exempel leverantör till ledande europeiska varumärken som bidrar med 21 miljarder euro till Europas positiva handelsbalans. Glas spelar en viktig roll för att vi ska klara övergången till en konkurrenskraftig energi- och resurseffektiv ekonomi. Det är därför av största betydelse att Europa kan utveckla en industripolitik för glassektorn.

## 3. Den europeiska glasindustrin – allmänna kännetecken

3.1 Glasindustrin är mycket kapitalintensiv. Detta kännetecken är mer uttalat i de inledande produktionsleden inom glastillverkningen, där basprodukterna framställs. Man måste främja en stark sektor som omfattar de inledande produktionsleden och som kan stödja innovation och livskraft i värdekedjan i Europa.

3.2 Som ett resultat av den ekonomiska krisen, nedgången i efterfrågan från strategiska sektorer (dvs. bygg- och fordonssektorerna) och ökad konkurrens från tillverkare som kommer från länder utanför EU, men är inriktade på EU-marknaden, kan man urskilja följande trender:

- Inom planglassektorn har 12 av 62 anläggningar i EU slutat med sin tillverkning. Däremot byggdes nio nya anläggningar mellan 2008 och 2012 i angränsande regioner (billigare arbetskraft, energi och råvaror, samt koldioxidläckage) och ytterligare 16 planeras före 2016. Vissa anläggningar är inriktade på EU-marknaden (t.ex. Algeriet).
- Inga nya förpackningsglasanläggningar har uppförts i Europa, men byggande av 13 nya produktionsenheter har aviserats utanför Europa.
- Fiberglassektorn har också drabbats. Av totalt nio tillverkare i EU har en lagt ner och alla andra har omstrukturerat och gjort sig av med 45 % av de anställda sedan 2008.
- Inom industrin för bords- och köksartiklar sker också en omstrukturering och inom kristallindustrin har många små och medelstora företag och arbetstillfällen försvunnit (t.ex. Böhmen och Murano).

3.3 Följande investeringstrender råder för närvarande i vissa viktiga glassektorer:

- Inom byggsektorn har grupperna inom planglassektorn prioriterat investeringar utanför Europa, främst på grund av bristande efterfrågan i EU. Sektorn gör sina investeringar där man skäligen kan vänta sig potentiell tillväxt och en företagsvänlig tillverkningsmiljö.
- De viktigaste drivkrafterna för var investeringar görs i bilglassektorn är beroende av bitillverkarna. Att investeringarna görs nära bitillverkarna är av logistiska skäl en avgörande faktor.
- I förpackningsglassektorn investeras i genomsnitt 610 miljoner euro årligen. På grund av kravet på närhet är förpackningsglas en lokal industri som hör samman med mat och dryck samt läkemedelssektorn (mer än 50 % av glasflaskor och glasburkar levereras till kunder inom ett avstånd på 30 mil). Konkurrerande material på dessa marknader innebär dock en ökad press.
- Inom sektorn för bords- och hushållsglas sker de flesta investeringarna utanför Europa på grund av det höga kostnadstrycket. Detta förvärras av en omfattande import från Asien och Mellanöstern.
- Sektorn för förstärkt fiberglas är renodlat global och måste hantera återkommande prisdumpning (t.ex. från Kina). Beslut om placering av investeringar är därför mycket kostnadskänsliga.

3.4 Trots denna oroväckande utveckling har Europa fortfarande en ledande ställning. Den europeiska industrins historiska karaktär har gjort det möjligt att bygga upp erfarenhet, kunskaper och en kvalificerad arbetskraft. Den europeiska industrin fortsätter att investera i FoU, både i avancerad produktionsteknik och mer sofistikerade produkter, tjänster och nätverk.

#### 4. Hållbarhet

4.1 Hållbarhet som en ledande princip är ett övergripande koncept, och all politik och alla åtgärder bör kontrolleras mot denna princip. En industripolitik för glassektorn måste sträva efter balans mellan hållbarhetens tre pelare: ekonomisk, social och miljömässig.

##### HÅLLBARHETENS EKONOMISKA DIMENSION

4.2 Även om 80 % av handeln i glasindustrin äger rum inom EU, så ökar den internationella konkurrensen i vissa delsektorer. Det är därför viktigt att en industripolitik för EU:s glassektor stärker konkurrenskraften för de EU-baserade tillverkarna.

4.3 Denna industripolitik måste åtgärda följande problem:

- De höga energikostnaderna i Europa (t.ex. 37 % av produktionskostnaderna för planglas) och klimatpolitikens effekter på denna energiintensiva industri.
- De sammanlagda kostnaderna för genomförandet av EU:s miljölagstiftning, utan att man garanterar lika villkor med konkurrenter utanför Europa och utan finansiellt stöd för att göra nödvändiga anpassningar. Detta gäller särskilt för små och medelstora företag.
- Bättre lagstiftning och en förutsägbar rättslig miljö som gynnar ett långsiktigt beslutsfattande är en nödvändighet i de glassektorer som kännetecknas av långa investeringscykler.

4.4 EU:s glasindustri måste skyddas mot illojala handelsmetoder. Både sektorn för ändlös glasfiber och planglas- och specialglassektorn drabbas av illojala handelsmetoder från kinesiska konkurrenter, och kommissionen måste fortsätta att vara på sin vakt när det gäller kringgåendet av tullar. Generellt sett är det absolut nödvändigt att EU agerar snabbare med effektiva handelsåtgärder när sund konkurrens äventyras. Man bör dessutom noggrant bedöma vilka effekter nya och framtida handelsavtal får på de EU-baserade glasindustrierna.

4.5 EU har inte återhämtat sig från finanskrisen, och upplever ett långdraget investeringsgap. Investeringarna i EU har minskat med mer än 430 miljarder euro från toppåret 2007. Investeringsnivåerna i EU ligger 270 till 340 miljarder euro under de historiskt hållbara normerna. Svaga investeringar hindrar återhämtningen på kort sikt och äventyrar den långsiktiga tillväxten i glasindustrin<sup>(1)</sup>. Med tanke på glasprodukternas mervärde bör EU använda alla tillgängliga medel för att utnyttja deras potential att främja övergången till en koldioxidsnål och energieffektiv ekonomi. Eftersom glassektorn har en avsevärd potential för att skapa spridningseffekter, så bör man i ännu högre grad uppmuntra forskning och utveckling. Detta innebär att införa en politik som bygger på en samordnad återgång till ekonomisk tillväxt.

4.6 Ytterligare potential skulle kunna frigöras i planglassektorn genom att man fastställer mål och vidtar kraftfulla åtgärder för att minska energiförbrukningen i byggnader samt snabbt utvecklar en EU-energimärkning av fönster. Om man ersätter ineffektiva fönster med högpresterande glas skulle man kunna spara in upp till 100 miljoner ton koldioxid per år, samtidigt som man stöder skapandet av lokala arbetstillfällen. Eftersom förstärkt fiberglas möjliggör lätta kompositmaterial så bidrar det också till EU:s insatser för att minska koldioxidutsläppen inom transportsektorn.

4.7 I en studie utförd åt kommissionen 2008 om glassektorns konkurrenskraft<sup>(2)</sup> fastställde man på ett korrekt sätt industrins starka och svaga sidor samt möjligheter och hot. Industrin har gjort anmärkningsvärda framsteg, men problemen när det gäller lika villkor har fortfarande i stor utsträckning inte åtgärdats, och de måste beaktas om man ska kunna skapa en effektiv industripolitik för glasindustrin.

#### HÅLLBARHETENS SOCIALA DIMENSION

4.8 Den globala ekonomiska nedgången och de industriella trender som beskrivs ovan har lett till att arbetstillfällen gått förlorade inom glasindustrin. Glasetts industriella fästen har varit särskilt drabbade på grund av nedläggningar av glassmältningsanläggningar och efterföljande indirekta förluster av arbetstillfällen. I hela Europa har arbetstillfällen även gått förlorade inom förädlingsindustrin längre fram i värdekedjan, t.ex. i små och medelstora företag.

4.9 En effektiv europeisk industripolitik måste titta på särdragen inom olika sektorer. För glasindustrins del måste man inrätta mekanismer för samordning och samarbete för att stödja omstruktureringarna. Nationella och regionala myndigheter har tillsammans med arbetsmarknadens parter en viktig roll att spela när det gäller att ta itu med den sociala dimensionen av den ekonomiska omvandlingen.

4.10 Glasindustrins utveckling är också beroende av förmågan att behålla och ytterligare utveckla arbetskraftens färdigheter och kompetens. Det är därför viktigt att ytterligare stödja detta europeiska kunnande. Det behövs en strategi för att tillhandahålla lämplig utbildning, fortbildning och sysselsättning, och för att bättre anpassa utbildningssystemen till arbetsmarknadens krav.

<sup>(1)</sup> Kommissionens ordförande Jean-Claude Junckers investeringsplan "En investeringsplan för Europa", COM(2014) 903 final – Faktablad 1.

<sup>(2)</sup> ECORYS m.fl. – FWC Sector Competitiveness Studies for the European Commission – Competitiveness of the Glass Sector – 2008.

4.11 På en öppen och dynamisk arbetsmarknad måste den europeiska glasindustrin bli mer attraktiv, särskilt för ungdomar. Investeringar i energieffektivitet i byggnadssektorn, förbättrad insamling och återvinning av glas, samt FoU och innovation inom glasindustrin kommer att medföra betydande sysselsättningsmöjligheter.

4.12 En industripolitik för glassektorn bör bygga på en branschspecifik social dialog där arbetsmarknadens parter kan utbyta information om alla relevanta aspekter som är av gemensamt intresse för denna sektors framtid i Europa.

#### HÅLLBARHETENS MILJÖMÄSSIGA DIMENSION

4.13 Glasindustrin är energiintensiv, och att minska energiförbrukningen är både ett ekonomiskt måste och en pågående målsättning. Glasindustrin har lyckats med att minska energiförbrukningen per produkt under de senaste årtiondena i syfte att tillgodose EU:s krav (en minskning med 55 % för planglassektorn mellan 1970 och 2000 samtidigt som produktionen fördubblades). Som EESK framhöll i sitt yttrande CESE 1205/2009 har dagens glasindustri emellertid redan nått de befintliga fysiska kunskapsgränserna, och den bästa tillgängliga tekniken för glasproduktion tillämpas redan i stor utsträckning. Räckvidden för att ytterligare minska energianvändningen i glastillverkning är därför mycket begränsad.

4.14 Glasindustrin omfattas av utsläppshandelssystemet och alla dess sektorer anses vara utsatta för risk för koldioxidläckage. Europeiska kommissionens kvantitativa bedömning 2014 visar en 20-procentig ökning av risken för koldioxidläckage i planglassektorn, jämfört med 2009 års bedömning. Systemet för handel med utsläppsrätter medför en snabb minskning av gratis koldioxidutsläppsrätter till sektorer som löper risk för koldioxidläckage. Detta försvagar konkurrenskraften för den EU-baserade glasindustrin i förhållande till tredjeländer. Glasindustrin måste omfattas av ett fullständigt skydd mot risker för koldioxidläckage tills jämförbara insatser för att minska växthusgasutsläppen görs i konkurrerande länder. Detta effektiva skydd mot koldioxidläckage måste garantera att de bäst presterande anläggningarna när det gäller växthusgaser får det fulla antalet gratis utsläppsrätter. De måste uppfylla de faktiska produktionsnivåerna. Mängden gratis utsläppsrätter bör inte minska snabbare än den beräknade potentialen för minskning av växthusgaser inom sektorn. Det nya klimatpaketet går generellt långt över begränsningskapaciteten inom sektorn. Minskade koldioxidutsläpp kan uppnås bättre i de sektorer som inte ingår i utsläppshandelssystemet, t.ex. byggnader.

4.15 Inom sektorn för glasförpackningar har en framgångsrik modell för cirkulär ekonomi tillämpats under de senaste 40 åren (dvs. 71 % av glasflaskorna återvinns inom EU). För att erkänna och stödja branschens ansträngningar bör EU överväga att prioritera permanenta material, som kan återvinnas i det oändliga utan att någonsin förlora i kvalitet, i unionens förpacknings- och avfallspolitik.

4.16 Återvinning inom byggnadsglassektorn måste stimuleras. Ett flertal politiska instrument bör övervägas för att underlätta lokala initiativ till insamling och återvinning av byggnadsglas. På EU-nivå bör man fastställa enskilda mål för särskilda typer av bygg- och rivningsavfall, och granskningar före rivning eller renovering av tertiära byggnader skulle kunna göras obligatoriska. Detta kommer att innebära att demontering, sortering och insamling av glas för materialåtervinning ökar i omfattning.

4.17 Återvinning är avgörande för glasindustrin, eftersom användningen av glasavfall bidrar till att reducera den energi som krävs för att smälta glas och minska koldioxidutsläppen. Återvinning har även potential att skapa sysselsättning inom sektorn och bidra till EU:s mål om en cirkulär ekonomi.

Bryssel den 22 april 2015.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Främja EU:s inre marknad genom att kombinera biomedicinsk teknik med hälso- och sjukvårdssektorn”**

(2015/C 291/07)

**Föredragande: Edgardo Maria IOZIA**

**Medföredragande: Dirk JARRÉ**

Den 10 juli 2014 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

*Främja EU:s inre marknad genom att kombinera biomedicinsk teknik med hälso- och sjukvårdssektorn*

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 24 mars 2015.

Vid sin 507:e plenarsession den 22–23 april 2015 (sammanträdet den 23 april 2015) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 135 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Biomedicinsk teknik är mer än bara en del av den moderna medicinen. Viktiga framsteg inom den moderna medicinen säkras främst genom användning av den biomedicinska teknikens produkter <sup>(1)</sup>.

1.2 Branschen för biomedicinsk teknik kommer att bli allt viktigare på grund av den tekniska utvecklingen och den nya teknikens potential att förbättra vård och rehabilitering, vilket skulle innebära ett stort framsteg i fråga om hälso- och sjukvård och livskvalitet. Det är naturligtvis inte den enda bransch som är relevant i detta sammanhang, men det är en som blir allt viktigare.

1.3 Europa står inför en ökande efterfrågan på högkvalitativ, ekonomiskt överkomlig, säker och ständigt tillförlitlig hälso- och sjukvård vid en tidpunkt då de offentliga utgifterna utsätts för tryck. Med en ökande andel äldre i befolkningen och en minskande skattebas är det dags att EU ser över sina hälso- och sjukvårdssystem för att göra dem allmänt tillgängliga, effektiva och hållbara genom att tillhandahålla tillräckliga resurser.

1.4 För en frisk och väl omhändertagen befolkning under 2000-talet behöver vi systemtekniska metoder som omformar vårdrutiner i enlighet med de förändrade behoven och integrerar lokala, regionala, nationella och globala it-nätverk för hälsa.

1.5 Tillgång till hälso- och vårdtjänster ska betraktas som en grundläggande rättighet. EESK understryker att det är viktigt att de potentiella användarna av den biomedicinska teknikens produkter – i synnerhet patienterna och deras familjer, men också vård- och omsorgspersonalen – får delta aktivt i beslutsprocesserna för att tillsammans med de sakkunniga inom biomedicinsk teknik bestämma inriktningen på forskningen inom biomedicinsk teknik och den efterföljande utformningen av produkterna och tjänsterna, så att de motsvarar de verkliga behoven och preferenserna, är lätta att hantera och därmed bättre fyller sin funktion. Frågor som rör tillgänglighet, säkerhet, möjligt beroende och uppgiftsskydd måste också beaktas.

1.6 Tillgång till biomedicinsk teknik och närliggande tjänster bör främjas, särskilt i länder med betydande brister på dessa områden. Även om viss finansiering redan har tilldelats hälsoåtgärder kopplade till åldrande, e-hälsa samt främjande av och utbildning i hälsa, rekommenderar vi starkt ett ökat utnyttjande av strukturfonderna när det gäller hälsorelaterat välbefinnande.

1.7 Upprättandet av en inre marknad som integrerar biomedicinsk teknik med hälso- och sjukvårdssektorn, i kombination med IKT och systematiska strategier för hälso- och sjukvårdsinformatik, inbegripet inhämtning, förvaltning och användning av information inom hälso- och sjukvården, samt telemedicin, kommer att få enorma fördelar för EU och kraftigt förbättra den medicinska vårdens kvalitet och effektivitet för alla.

<sup>(1)</sup> J.F. Kennedy, André C Linnenbank, Eambes (EESK:s hearing).

1.8 EESK stöder ett bättre utnyttjande av "mer EU på hälsoområdet", med fyra viktiga delar:

- Harmonisering av den gällande lagstiftningen.
- Genomförande av den gällande lagstiftningen.
- Forskning, utveckling och innovation.
- Jämlikhet när det gäller tillgång, med särskild inriktning på utsatta grupper i samhället.

1.9 EESK förespråkar och rekommenderar att man

- till fullo säkerställer hälso- och sjukvård och lika tillgång till hälso- och sjukvård för alla,
- fortsätter att stödja hälsofrågor i utbildningssystemet och inom forskning och innovation,
- uppmanar beslutsfattarna att fastställa ett system för kommunikation om innovation,
- tillhandahåller bättre information till och från marknaden,
- delar information med allmänheten i stort för att främja förtroendet för innovation,
- tryggar både horisontell och vertikal kommunikation,
- förstärker marknadskontrollerna för att säkerställa konsumenternas säkerhet,
- förstärker processen för standardisering av medicintekniska produkter,
- införlivar e-recept i alla EU-länders nationella strategier,
- garanterar tillgänglighet, interoperabilitet och öppna källor för e-hälsa,
- ändrar systemet till resultatmätning i stället för mikrofinansiell tillsyn,
- synliggör den medicintekniska industrins omfattning och roll i ekonomin och inom hälso- och sjukvården, t.ex. en egen kategori för biomedicinsk teknik och hälso- och sjukvård på webbplatsen <http://ec.europa.eu/research/health>,
- konsoliderar finansieringen av forskning, utveckling och produktutveckling <sup>(2)</sup>,
- finansierar förvaltning, spridning och utnyttjande av innovationer,
- ser över alla system för ersättning och finansiering, eftersom den nuvarande situationen oftast är mycket svår och kan leda till en omfattande förlust av färdigheter och yrkeskunnande.

1.10 EU bör följa USA:s exempel och erkänna disciplinen som en fristående vetenskap. Detta skulle även bidra till att främja de europeiska företagens internationella konkurrenskraft.

1.11 EESK stöder EU:s mål:

- Att förbättra människors hälsa genom att göra livräddande information tillgänglig med hjälp av e-hälsoverktyg.
- Att öka kvaliteten på och tillgången till hälso- och sjukvård genom att integrera e-hälsa i hälsopolitiken och samordna EU-ländernas politiska, ekonomiska och tekniska strategier.
- Att göra e-hälsoverktyg mer effektiva, användarvänliga och allmänt accepterade genom att göra vårdpersonal och patienter delaktiga i de berörda strategierna, utformningsprocesserna och genomförandet.

---

<sup>(2)</sup> Manfred Bammer, chef för avdelningen för biomedicinska system, AIT (EESK:s hearing).



1.12 Utbildningen av och anställbarheten för ingenjörer i biomedicinsk och biomolekylär teknik är strategiska faktorer i utvecklingen av ett avancerat samhälle, eftersom den nära förbindelsen mellan produktionsverksamhet och människors hälsa blir alltmer central för samhällets organisation och därmed inom tillverkningsindustrin och tjänstesektorn.

1.13 De viktigaste aktiviteterna där det i dag krävs specialister i biomedicinsk teknik är följande:

- Tillverkning, saluföring och bedömning av medicintekniska produkter och utrustning (för förebyggande, diagnos, behandling, rehabilitering), särskilda material, implanterbara produkter, proteser och robotsystem för biomedicinska tillämpningar.
- Strategier som rör användning och service av biomedicinsk utrustning och biomedicinska system.
- Kliniska biomedicinska tjänster i anslutning till offentliga och privata vårdinrättningar, idrott och underhållningssektorn.
- Telemedicin- och telematik tillämpningar i samband med hälsorelaterad diagnostik och behandling.
- Medicinsk informatik, särskilt hälsoinformationssystem och programvara för behandling av data för biomedicin och biomedicinsk utbildning.
- Bioteknik och cellteknik.
- Läkemedelsindustrin och livsmedelsindustrin, för att analysera och kvantifiera interaktionen mellan läkemedel/substanser och biologiska parametrar.
- Tillverkningsindustrin i allmänhet: produkters/processers ergonomi och teknikens inverkan på människors hälsa.

1.14 Europeiska och nationella regelverk har inte kunnat hålla jämna steg med de snabba tekniska förändringarna inom framför allt additiv tillverkning, och därför finns det ett dubbelt behov av lagstiftning: Å ena sidan behövs det särskilda bestämmelser som främst ska ta upp standarder och certifiering, å andra sidan behövs det en ny utvärdering av den befintliga lagstiftningen med utgångspunkt i den additiva tillverkningen.

1.15 Ett stort problem är att medicintekniska produkter betraktas som industriprodukter och därmed kan certifieras av privata organ. Av detta skäl måste man utveckla en mer specifik och lämplig garanti för att certifieringen håller god kvalitet. EESK stöder Europaparlamentets resolution av den 2 april 2014 om medicintekniska produkter.

1.16 Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt rymdforskningsprogrammets roll, vilka också kan leda till viktiga innovationer på det medicinska området.

1.17 EESK rekommenderar kommissionen att inleda en undersökning om biomedicinsk teknik i Europa, där man analyserar dess fördelar för industrin och hälso- och sjukvården. Det är ytterst viktigt att analysera samspelet mellan de politiska åtgärder som påverkar hälso- och sjukvårdsmarknaden och de som rör branschen för biomedicinsk teknik.

1.18 Det tar minst tio år att genomföra ett samstämt hälso- och sjukvårdsprogram som syftar till en effektiv tillämpning av ny teknik inom hälso- och sjukvården. Detta står i motsättning till kommissionens mandatperioder på bara fem år, vilket innebär att visioner och strategier ständigt förändras. Det finns ett stort behov av en stabil vision och fastställda mål som hörnstenen för effektiv hälso- och sjukvård i framtiden. Det är nödvändigt att garantera hälso- och sjukvård för alla och lika tillgång till denna vård genom produkt- och tjänsteinnovation, samt ett långsiktigt perspektiv och sammanhängande politik och strategier för att uppnå målen.

## 2. Inledning

2.1 "Vår gemensamma strävan bör vara att kunna se till att alla EU-medborgare är digitala, uppkopplade och friska. Och att EU utnyttjar detta tillfälle och tar ledningen på denna växande och ytterst innovativa marknad." Det sade Neelie KROES, kommissionens f.d. vice ordförande.

2.2 "Biomedicinsk teknik är en tvärdisciplinär vetenskap som bygger på medicin, biologi och teknik. Den ligger till grund för en rad mycket innovativa teknikformer, produkter och processer inom hälso- och sjukvården. Biomedicinsk teknik bör betraktas som en fristående disciplin i syfte att bättre utnyttja resurser och fullt ut ta till vara de motsvarande möjligheterna. Det är därför viktigt att EU erkänner den biomedicinska teknikens fulla potential och följaktligen främjar forskningssamarbete inom detta område." Biomedicinsk teknik definierades på detta sätt vid den politiska workshop för experter om biomedicinsk teknik som anordnades av Europaparlamentet den 27 mars 2012.

2.3 Biomedicinsk teknik, eller medicinsk och biologisk teknik, omfattar sådana områden som biomedicinsk elektronik, biomekatronik, biomedicinsk instrumentering, biomaterial, biomekanik, bionik, cell-, vävnads- och genteknik, klinisk teknik, neurovetenskaplig teknik, diagnostisk och medicinsk bildteknik, ortopedisk bioteknik, rehabiliteringsteknik, systemfysiologi, bionanoteknik och neuroteknik.

2.4 Biomedicinsk teknik är en viktig sektor för den europeiska konkurrenskraften. Några uppgifter<sup>(3)</sup> anges nedan:

- Nuvarande marknadsstorlek: 100 miljarder euro (enligt uppskattning kommer världsmarknaden att uppgå till 514 miljarder US-dollar år 2020).
- 25 000 företag, varav 90 % är små och medelstora företag.
- 575 000 arbetstillfällen.
- Den främsta sektorn när det gäller patentansökningar: 10 412 år 2012.
- Kort livscykel för produkter (ca 18 månader).
- Inom ramen för Horisont 2020 kanaliserar EU 8 miljarder euro till hälsoforskning (av 80 miljarder euro under 7 år).
- Inom IMI, Europas partnerskap för hälsa (partnerskapet 2008–2024), 5 miljarder euro (kommissionen 50 %, Efpia 50 %)<sup>(4)</sup>.

2.5 En åldrande befolkning, allt allvarigare kroniska sjukdomar och ökande hälso- och sjukvårdskostnader håller på att bli globala utmaningar. Eftersom tekniken spelar en viktig roll i hälso- och sjukvårdssektorn utgör forskning, innovation, säkerhetsfrågor och utveckling inom biomedicinsk teknik i samband med hälso- och sjukvård stora utmaningar och har en ökande socioekonomisk betydelse i dagens samhälle.

2.6 God hälsa är en förutsättning för välbefinnande, ekonomiskt välstånd och hållbar utveckling. Hälso- och sjukvårdssektorn drivs av vetenskapliga och tekniska framsteg, vilket påverkar sysselsättning, innovation, hållbar utveckling och tillväxt. Enligt Världshälsoorganisationen (WHO) är hälsoteknik viktig för att höja kvaliteten på hälso- och sjukvården, bl.a. för att lösa hälsoproblem och förbättra människors livskvalitet.

2.7 De viktigaste utmaningarna är

- fokus på förstärkt förebyggande och tidig diagnos genom användning av ny teknik,
- effektivitetsbaserad och inte bara evidensbaserad medicin (t.ex. införande av nya processer i hälso- och sjukvården via tekniskt stöd såsom teletjänster),
- bevisad kostnadseffektivitet, vilket ofta är mycket svårt p.g.a. de mycket olika finansieringssystemen inom hälso- och sjukvården i Europa,

<sup>(3)</sup> Ruxandra Draghia-Akli, direktör för hälsa, GD Forskning och innovation, kommissionen (EESK:s hearing).

<sup>(4)</sup> Se fotnot 3.

- situationer med många berörda parter och motstridiga intressen mellan olika berörda parter,
- det faktum att det, beroende på den medicintekniska produktens klassificering och typen av uppfinning, kan ta upp till tio år från idé till ersättning,
- att göra det lättare att vidta kostnadseffektiva åtgärder, inklusive sådana som bygger på ny teknik, eventuellt även på distans, genom att införa lämpliga system för ersättning.

2.8 Det nya området precisionsmedicin <sup>(5)</sup> kan omfatta följande:

- Det faktum att alla patienter är olika: unika sekvenser.
- Behovet av skräddarsydd medicin.
- Kolonier av celler är genetiskt olika och samexisterar i cancer.
- Delkolonier av celler uppstår efter behandling genom urval eller genom nya mutationer.
- Behandlingseffektiviteten beror på genupsättningen.
- Genom sekvenseringsbaserad prognos kan behandlingens intensitet anpassas.

2.9 Trots att biomedicinsk teknik erkändes som disciplin 1998 genom det fjärde ramprogrammet för forskning och innovation är EU:s nuvarande politik på detta område fragmenterad. I USA behandlas biomedicinsk teknik som en egen disciplin, med särskilda metodologiska och analytiska metoder.

2.10 OECD rapporterar att de totala utgifterna för hälso- och sjukvård i genomsnitt motsvarade 9,3 % av BNP i OECD-länderna under 2012, medan de i USA motsvarade 16,9 % av BNP, vilket är den högsta andelen inom OECD <sup>(6)</sup>. I Europa lägger man i genomsnitt 10,4 % av BNP på hälso- och sjukvård. Av denna andel anslås ca 7,5 % till medicinteknik, med betydande skillnader mellan EU:s medlemsstater. Vidare ligger utgifterna för medicinteknik i Europa på omkring 195 euro per capita (vägt genomsnitt), jämfört med 380 euro per capita i USA <sup>(7)</sup>.

2.11 Biomedicinsk teknik förväntas bli den snabbast växande arbetsmarknaden i USA under de närmaste åren. Enligt USA:s Bureau of Labor Statistics (BLS) förväntas anställningen av biomedicinska ingenjörer öka med 27 % mellan 2012 och 2022 <sup>(8)</sup>.

2.12 Under 2012 och 2013 kom yrket som biomedicinsk ingenjör överst på listan *Best Jobs in America* <sup>(9)</sup>.

2.13 I Europa är cirka 575 000 personer direkt sysselsatta inom sektorn. Många av dem är högkvalificerade och har högkvalitativa och innovativa arbeten. Det finns nästan 25 000 medicintekniska företag, varav 95 % är små och medelstora företag, som också investerar i forskning och utveckling. Marknadsstorleken uppskattas för närvarande till cirka 100 miljarder euro. Med utgångspunkt i tillverkarnas priser uppskattas den europeiska marknaden för medicinteknik utgöra omkring 30 % av världsmarknaden. Det är den näst största marknaden för medicinteknik efter USA:s (cirka 40 % av världsmarknaden) <sup>(10)</sup>.

<sup>(5)</sup> Professor Ștefan N. Constantinescu, chef för enheten för signaltransduktion och molekylär hematologi. Medlem av Ludwig Institute for Cancer Research Ltd, de Duve Institute, Université Catholique de Louvain. (EESK:s hearing).

<sup>(6)</sup> OECD Health Statistics 2014.

<sup>(7)</sup> *The European Medical Technology Industry in Figures*, MedTech Europe 2013.

<sup>(8)</sup> <http://www.bls.gov/oo/architecture-and-engineering/biomedical-engineers.htm>

<sup>(9)</sup> <http://money.cnn.com/pf/best-jobs/2013/snapshots/1.html>

<sup>(10)</sup> Se fotnot 7.

2.14 Kommissionen ser aktivt över lagstiftningen och de tekniska kraven för produkter och diagnostik och deltar i webbutskickningar om kunskaper och färdigheter.

2.15 Medicinteknikindustrin bidrar i hög grad till den europeiska ekonomin och konkurrenskraften genom att skapa ett stort antal arbetstillfällen av god kvalitet, locka till sig betydande utländska investeringar och skapa innovationscentrum. Denna sektor erbjuder en enorm global marknadspotential för den europeiska industrin, en potential som måste utnyttjas.

2.16 Nanoteknik spelar en mycket viktig roll<sup>(11)</sup>. Det finns nu innovativa metoder med nano- och biomaterial för

- cancer,
- ateroskleros,
- Alzheimers sjukdom,
- diabetes,
- artrit,
- oftalmologi,
- funktionsnedsättningar,
- infektionssjukdomar och inflammatoriska sjukdomar.

Den nuvarande situationen i EU: mer än 700 företag inom nanomedicin och biomaterial i EU: 650 miljoner euro investerade i det sjunde ramprogrammet<sup>(12)</sup>.

2.17 Ett mycket bra exempel på det samarbete som är nödvändigt på detta område återfinns i Flandern, Belgien, under namnet MedTech Flanders<sup>(13)</sup>. Där behandlar man på ett heltäckande sätt alla behov som måste tillgodoses för att man ska kunna göra framsteg i genomförandet av biomedicinsk innovation – från sektorsövergripande samarbete till processoptimering, effektiv användning av personalresurser, finansiella aspekter osv.

Man hjälper befintliga medicintekniska företag med

- internt nätverksbyggande och kunskapsutbyte,
- extern synlighet,
- att dela utrustning och infrastruktur,
- reglerings- och kvalitetsfrågor,
- personalresurser och rekrytering,
- ersättning,
- tillgång till kapital,
- affärshandledning,
- utveckling av nya företag/ny verksamhet,
- att sammanföra kliniker, tekniker och entreprenörer,
- att föra teknik och innovation närmare patienterna,
- att stärka det allmänna ekosystemet,
- bättre stöd för kliniska prövningar,

<sup>(11)</sup> Se EESK:s yttrande om "Nanovetenskap och nanoteknik – Handlingsplan 2005–2009", EUT C 185, 8.8.2006, s. 1.

<sup>(12)</sup> Nicolas Gouze, generalsekreterare för ETP Nanomedicine (EESK:s hearing).

<sup>(13)</sup> Pascal Verdonck NCBME, professor i biomedicinsk teknik vid universitetet i Gent; direktör för Institute of Maria Middelaers i Gent (EESK:s hearing).

- system för uppgiftsinsamling,
- ändamålsenligare och (kostnads)effektiva vård.

### 3. Kommentarer

3.1 De möjligheter som allt mer individanpassad behandling ger och den avancerade utformningen av skräddarsydda läkemedel, produkter, behandlingar, programvaror osv. innebär nya möjligheter för europeiska industrier och små och medelstora företag. Den enorma och fortfarande snabbväxande sektorn för allmän vård för äldre, personer med funktionsnedsättning och kroniskt sjuka, särskilt vård i hemmet, gör dessutom it-stöd i hemmet till en viktig fråga som måste beaktas, eftersom detta förbättrar livskvaliteten och säkerheten i hemmet, särskilt för personer som inte har råd att bo i vårdinrättningar. Ny teknik bör förbättra arbetsmiljön och ge personalen mer tid för personlig assistans till barn, äldre, personer med funktionsnedsättning och kroniskt sjuka.

3.2 Den 2 april 2014 antog Europaparlamentet en lagstiftningsresolution om kommissionens förslag till förordning om medicintekniska produkter. En av de åtgärder som är särskilt viktig är Europeiska läkemedelsmyndighetens (EMA) deltagande i lagstiftningen om medicintekniska produkter, särskilt i utnämningen och övervakningen av anmälda organ. En annan åtgärd avser att förstärka rollerna för andra organ, bl.a. den nya samordningsgruppen för medicintekniska produkter, som utgörs av företrädare för medlemsstaternas berörda myndigheter, och kommittén för bedömning av medicintekniska produkter, en vetenskaplig expertgrupp som bistår samordningsgruppen. Europaparlamentet föreslår i sin resolution att det införs skärpta kompetenskrav för anmälda organ samt "särskilda anmälda organ" för vissa kategorier av produkter.

3.3 Initiativet för innovativa läkemedel (IMI), som inleddes 2008, är Europas största offentlig-privata initiativ. Dess syfte är att påskynda utvecklingen av bättre och säkrare läkemedel för patienterna genom att stödja projekt för forskningssamarbeten och bygga upp nätverk av experter från industrin och den akademiska världen för att främja läkemedelsinnovationen i Europa.

3.4 Informations- och kommunikationsteknik (IKT) som tillämpas på hälso- och sjukvårdssystem kan öka deras effektivitet, förbättra livskvaliteten och frigöra innovation på hälso- och sjukvårdsmarknaderna. Den nya handlingsplanen för e-hälsa syftar till att ta itu med och undanröja befintliga hinder för utvecklingen av ett färdigt och interoperabelt system för e-hälsa i Europa, i enlighet med målen i Europa 2020-strategin och den digitala agendan för Europa. Artikel 14 i direktivet om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård, där nätverket för e-hälsa inrättas, utgör ytterligare ett steg mot ett formellt samarbete om e-hälsa mellan medlemsstaterna.

3.5 I detta sammanhang bör särskilt fokus läggas på e-recept. Grekland har uppvisat bästa praxis när det gäller elektroniska recept, vilket bevisar att e-hälsa inte är en lyx utan en nödvändighet. Ett första utkast till EU-riktlinjer för e-recept, som skulle ha antagits i november 2014, syftar till att underlätta interoperabiliteten mellan elektroniska recept över gränserna, så att elektroniska recept enkelt kan behandlas i alla EU-medlemsstater.

3.6 Inom ramen för Future internet Challenge eHealth (FICHe), ett samarbetsinriktat samordnings- och stödprojekt som medfinansieras av kommissionen, finns medel tillgängliga för europeiska små och medelstora företag och nystartade företag inom e-hälsa som vill utveckla innovativa tillämpningar på e-hälsoområdet med hjälp av Fiware-teknik.

3.7 Avancerad medicin bör

- vara smart överallt, för att garantera rörlighet även för personer med allvarliga sjukdomar,
- gå över från reaktiv behandling till förebyggande strategier,
- förändras från storsäljande läkemedel (*blockbusters*) till individanpassade behandlingar,
- öka patienternas inflytande och deltagande,
- förbättra mekanismerna för att skydda uppgifter.

3.8 Allt mer innovativa produkter, material och processer samt snabba förändringar inom områden såsom bioteknik kräver en flexibel lagstiftning utan ytterligare lager av byråkrati som försenar patienternas tillgång till innovativ teknik. I detta fall förefaller delegerade akter vara lämpliga om de rör tekniska krav.

#### 4. Utmaningar och möjligheter

4.1 Enligt International Federation for Medical and Biological Engineering (IFMBE) finns det utmaningar och möjligheter för biomedicinsk teknik på följande områden:

- IKT inom medicin och hälso- och sjukvård.
- Minimalinvasiv kirurgi.
- Biomedicinska sensorer.
- Diagnostik.
- Medicinsk bildteknik och visualisering av data.
- Intelligent material.
- Cell- och stamcellsteknik.
- Nanoteknik.
- Modellering och simulering av fysiologiska system och människokroppen som helhet.

4.2 Tack vare den allt effektivare användningen av medicintekniska produkter och den integrerade användningen av medicintekniska produkter och läkemedel (dvs. elektrokemoterapi) betraktas cancer numera som en kronisk sjukdom, med en förväntad livslängd och en livskvalitet som praktiskt taget tredubblats under de senaste tio åren.

4.3 Innovativ medicinteknik ger EU-medborgarna mycket viktiga fördelar genom att hjälpa dem att leva ett friskare liv under längre tid. Många människor som var kroniskt sjuka, hade en funktionsnedsättning eller led av kroniska smärtor kan nu leva normala eller nästan normala liv. Nedan följer några exempel:

- Användningen av koronarstentar för att behandla hjärt- och kärlsjukdomar har gjort att antalet personer som dör till följd av hjärtinfarkt eller lider av hjärtsvikt har minskat.
- Patienter som lider av diabetes har nu tillgång till mycket noggrann teknik för blodsockermätning, vilket minskar risken för diabeteskomplikationer såsom blindhet och perifera nervskador.
- Användningen av minimalinvasiva kirurgiska metoder för att behandla aneurysmer möjliggör en återhämtningstid på cirka fyra veckor, jämfört med över ett år för äldre metoder.

4.4 Det innovativa området med 3d-skrivare har en viktig roll att spela för att ge läkare, forskare och tillverkare av medicintekniska produkter större möjligheter i framtiden. Teknik för 3d-utskrift möjliggör specialanpassning inom en mängd olika tillämpningar på det medicinska området, vilket ger produkter som är fullständigt anpassade till en viss person. Det finns redan ett antal tillämpningsområden för 3d-utskrift med hjälp av specialiserade material som måste uppfylla tydliga och stränga standarder för biokompatibilitet (biokompatibla material, material som kommer i kontakt med läkemedel osv.). Dessutom planeras lagstiftning om behandling av produkter som framställts med 3d-skrivare och fastställande av tillämpningarna för dessa produkter på det medicinska området.

#### 5. Utbildning inom och utveckling av biomedicinsk teknik i Europa

5.1 I Europeiska rådets slutsatser av den 20–21 mars 2014 uppmanades kommissionen och medlemsstaterna att "som en prioritering ta sig an kompetensbristerna på området för vetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik, med större insatser från industrins sida".



- 5.2 EESK uppmanar kommissionen att säkerställa en lämplig uppföljning av Europeiska rådets uppmaning, på både europeisk, nationell och lokal nivå.
- 5.3 Den framtida EU 2020-strategin bör omfatta åtgärder för att främja kvaliteten och tillgången på kompetens inom vetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik, inom både den privata och den offentliga sektorn.
- 5.4 Biomedicinsk teknik inom hälso- och sjukvården kan spela en viktig roll när det gäller att bemöta allmänna samhällsutmaningar såsom demografiska förändringar, minskande skattebas och ökad efterfrågan på vårdinrättningar.
- 5.5 I detta sammanhang konstaterar Världshälsoorganisationen att det behövs fler biomedicinska ingenjörer för att utforma, bedöma, reglera, underhålla och förvalta medicintekniska produkter samt för att ge utbildning i säker användning av dem i hälso- och sjukvårdssystemen i hela världen<sup>(14)</sup>.
- 5.6 Medlemsstaterna bör anta långsiktiga, samstämmiga hälso- och sjukvårdsprogram och handlingsplaner för att utveckla innovativ forskning, ny teknik och utbildning av hög kvalitet inom biomedicin och andra relevanta tekniska områden.
- 5.7 EU bör främja en inre marknad för den europeiska industrin för medicinteknik, bland annat genom tillräcklig standardisering inom biomedicinsk teknik i kombination med hälso- och sjukvården, IKT och hälsoinformatik. Detta skulle kunna erbjuda oerhörda fördelar för den europeiska industrin och höja kvaliteten på hälso- och sjukvården.
- 5.8 Särskild uppmärksamhet bör ägnas små och medelstora företag, t.ex. när det gäller tillgång till finansiering för nystartade företag, främjande av innovativt samarbete mellan små och medelstora företag och relevanta forskningsinstitut samt åtgärder för att underlätta saluföringen av deras uppfinningar.
- 5.9 Biomedicinsk teknik är den snabbast växande tekniska disciplinen och anses i dag vara en av de mest lovande karriärmöjligheterna. Den förenar medicin och biomedicin med teknik och förbättrar och ökar effektiviteten i hälso- och sjukvården totalt sett. Biomedicinska ingenjörer utformar och bygger innovativa produkter såsom konstgjorda extremiteter och organ, den nya generationens maskiner för bildteknik och avancerad protetik. De förbättrar också processerna för genetisk testning och för framställning och administration av läkemedel.
- 5.10 Medan USA har gjort framsteg när det gäller att utveckla utbildningsmöjligheterna inom biomedicinsk teknik har Europa, trots en stor sektor för bioteknik och biomedicin och utmärkta utbildningssystem, haft svårt att ta fram enhetliga standarder p.g.a. kvarvarande nationella rättsliga hinder. Biomedea-initiativet, som lanserades 2004, syftar till att utveckla och fastställa utbildnings- och yrkesmässiga standarder inom detta område.
- 5.11 Biomedicinsk teknik bör erkännas i EU-direktivet om yrkeskvalifikationer<sup>(15)</sup>.
- 5.12 De europeiska och nationella strategierna på hälso- och sjukvårdsområdet och universitetens forskningspolicy bör komplettera varandra för att säkerställa en bred bas av kunskaper och erfarenheter utifrån vilken det är lätt att samarbeta med näringslivet (särskilt små och medelstora företag), starta nya företag och inleda internationella samarbeten. Man bör uppmana till att integrera ny framväxande teknik och medicinsk och biologisk vetenskap, så att Europa blir en global ledare inom medicinteknik (som tar itu med verkliga medicinska utmaningar).
- 5.13 Inom ramen för Tempusprojekt CRH-BME erbjuder 150 universitet i Europa totalt 309 program i biomedicinsk teknik med kurser på kandidat-, master- och doktorandnivå. Det europeiska masterprogrammet CemaCube, inrättat inom ramen för kommissionens Erasmus Mundus-program 2009–2013, syftar till att främja samarbete mellan högre utbildningsanstalter och akademisk personal i Europa och tredjeländer. Erasmus Mundus fungerar inte längre som ett kursprogram, vilket innebär att det inte längre finns några CemaCube-stipendier.

Bryssel den 23 april 2015.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Henri MALOSSE

<sup>(14)</sup> WHO:s webbplats, senast besökt den 23 mars 2015: [http://www.who.int/medical\\_devices/support/en/](http://www.who.int/medical_devices/support/en/)

<sup>(15)</sup> André C Linnenbank, generalsekreterare för Eames (EESK:s hearing).

## III

(Förberedande akter)

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 507:E PLENARSESSION DEN 22–23 APRIL 2015

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: De urbana aspekterna i EU:s politik – Huvudpunkterna i en EU-agenda för städer**

(COM(2014) 490 final)

(2015/C 291/08)

**Föredragande: Etele BARÁTH**

Den 18 juli 2014 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: De urbana aspekterna i EU:s politik – huvudpunkterna i en EU-agenda för städer*

COM(2014) 490 final.

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 mars 2015.

Vid sin 507:e plenarsession den 22 och 23 april 2015 (sammanträdet den 23 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 151 röster för, 2 röster emot och 2 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Den ihållande finansiella krisen utgör fortfarande ett hinder för att öka EU:s ekonomiska konkurrenskraft och för att förstärka den sociala och territoriella sammanhållningen eller upprätthålla denna på dess nuvarande nivå. Unionen befinner sig i dag längre från att uppnå Europa 2020-strategins mål än den var år 2010 på grund av EU:s politik eller, närmare bestämt, det bristfälliga genomförandet av den.

1.2 EESK anser att den nytillträdda kommissionen och dess riktlinjer "En ny start för EU" kommer att få en betydande inverkan på utvecklingen av städer och stadsområden och således på innehållet i agendan för städer, eftersom det i riktlinjerna fastställs nya prioriteringar inom samarbete när det gäller styrning, utveckling av ekonomiska och finansiella instrument och risktagande samt inom utveckling av humankapital och fysisk infrastruktur och skapandet av nätverk på europeisk nivå.

1.3 EESK anser att reformen av den ekonomiska styrningen samt ökningen av dess ändamålsenlighet och effektivitet, med tanke på de nya finansiella resurserna och hur de kommer att användas, förutsätter att man omprövar städernas och stadsområdenas roll i den ekonomiska utvecklingen, skapandet av arbetstillfällen och skapandet av nödvändiga sociala och miljömässiga villkor och ser till att den är bättre anpassad till uppgifterna.

1.4 EESK vill betona att det är nödvändigt att parallellt med utarbetandet och antagandet av en agenda för städer anpassa målen i de operativa programmen till de villkor som ändras genom programmet för strategiska investeringar. Enligt de nuvarande partnerskapsavtalen kommer dessa operativa program också att utnyttja de europeiska struktur- och sammanhållningsfonderna. Det kan bli nödvändigt att utforma och genomföra nya instrument och modeller för finansiering för att förverkliga en integrerad stadsutveckling.

1.5 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén upprepar och kompletterar ståndpunkterna i sina tidigare yttranden, enligt vilka det för att åtgärda de nuvarande bristerna är viktigt, lämpligt och nödvändigt att utarbeta en agenda för städer och göra den till ett fullvärdigt EU-politikområde. År 2050 kommer 80 % av EU:s befolkning att bo i stadsområden. Unionens välstånd är redan i dag beroende av städernas välstånd.

1.6 Man skulle kunna skapa ett betydande mervärde genom ökad användning av resurserna i städerna och deras regionala system, utnyttjande av de ekonomiska och sociala fördelarna med flernivåstyrelse samt territoriell och urban samordning av olika politikområden, men detta skulle också förutsätta ett nytt arbetssätt och ytterligare insatser från de europeiska myndigheternas sida. Den brist på samordning som kännetecknar utvecklingen innebär dock en risk för att det på lokal eller regional nivå uppstår sociala eller miljömässiga kriser som skulle kunna hota utvecklingen av stadsmiljön i bredare bemärkelse.

1.7 På motsvarande sätt kommer de partnerskap som kan utvecklas på olika nivåer samt näringslivets och det civila samhällets strukturerade deltagande i beslutsprocessens olika etapper, från utformning till genomförande, att ge ett mervärde. EESK föreslår att man stärker rollen för strategisk planering som grundar sig på en bred demokratisk delaktighet och ökar medborgarnas deltagande och kontroll inom ramen för dessa planeringsprocesser.

1.8 Agendan för städer bör göra det möjligt att på ett innovativt och harmoniskt sätt utveckla politiken, förvaltningen, ekonomin, infrastrukturen och rollen för det civila samhällets aktörer samtidigt som man säkerställer största möjliga respekt för naturtillgångarna.

1.9 För att lägga grunden för agendan för städer anser EESK att det tycks vara nödvändigt att också utveckla en strategi för det europeiska stadsnätverket på grundval av de resultat som hittills har uppnåtts. Syftet med en sådan strategi skulle vara att skapa länkar mellan politikområdena och nätverket av tätorter som det faktiskt ser ut i området.

1.10 I samband med halvtidsöversynen av Europa 2020-strategin är det möjligt och nödvändigt att utforma ramen för en stadspolitik som har en annan, mer långsiktig, tidshorisont och som bygger på samordning och subsidiaritetsprincipen.

1.11 Det samrådsorgan på "hög nivå" med medlemmar från alla 28 EU-medlemsstater som har inrättats för att stärka styrningen av de makroregionala strategierna skulle kunna fungera som den främsta väktaren av en samordnad och partnerskapsbaserad styrning av stadspolitiken, förutsatt att man gör näringslivets och arbetsmarknadens organisationer och företrädarna för de regionala intressena delaktiga.

1.12 EESK rekommenderar kommissionen att utveckla den förvaltningskapacitet som krävs för att utföra arbetsuppgifterna i samband med ett samordnat genomförande av den föreslagna stadspolitiken och dess övervaknings- och utvärderingsverksamhet. I detta sammanhang bör man inrätta en arbetsgrupp på hög nivå för stadsutveckling parallellt med kommissionens avdelningsövergripande grupp för stadsutveckling. Denna arbetsgrupp skulle också ha till uppgift att utarbeta en sammanhängande och effektiv EU-agenda för städer som sträcker sig till 2050.

## 2. Behovet av en agenda för städer

2.1 I sitt meddelande understryker kommissionen att "även om städernas betydelse för den ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen – och deras potential att skapa en mer resurseffektiv livsmiljö – sedan länge är välkänd, har det politiska gensvaret på europeisk och nationell nivå varit långsamt och splittrat med många, men dåligt samordnade, sektoriella initiativ".

2.2 "Detta syns i att en rad berörda parter på EU-nivå, nationell nivå och lokal nivå efterfrågar en EU-agenda för städer. Som svar på detta anordnade Europeiska kommissionen forumet CITIES för att starta en debatt om behovet av en EU-agenda för städer. Efter forumet diskuterade medlemsstaterna behovet av att utforma en EU-agenda för städer i vilken man beaktade Europaparlamentets, Regionkommitténs, stadssammanslutningars och städernas egna krav och förväntningar och deras beredskap att delta i processen."

2.3 På grundval av ett brett samförstånd mellan medlemsstaterna har kommissionen lagt fram sitt förslag om att utarbeta en EU-agenda för städer för offentlig debatt.

2.4 Som svar på denna uppmaning har Europeiska ekonomiska och sociala kommittén utarbetat ett yttrande på grundval av hittills kända uppgifter och meddelandet.

2.5 EESK anser dock att dess yttrande måste gå utöver de aktuella frågorna om agendan för städer och omfatta långsiktiga riktlinjer som dels kan bistå kommissionen i utformningen av en lämplig agenda, dels hjälpa medlemsstaterna att på ett effektivt sätt fullgöra sina uppgifter i samband med genomförandet av agendan.

2.6 De europeiska städerna och deras nätverk utgör en grund för värden som är unika och specifika för Europa. Detta beror på deras komplexitet och den ledande roll som de har spelat och kommer att spela i kontinentens utveckling och deras avgörande roll för Europas framtida utveckling.

2.7 Europa står inför en rad växande utmaningar som rör ekonomin, samhället i bredare bemärkelse och miljön. Dessa utmaningar har en territoriell dimension, men framför allt en särskilt tydlig urban dimension. På det hela taget är nämligen t.ex. fattigdom, social segregering och miljöförstöring koncentrerade till städerna och stadsnära områden <sup>(1)</sup>. Dessa frågor utgör en växande utmaning, särskilt i stadsdelar med andra nackdelar.

2.7.1 EESK vill fästa uppmärksamheten på vissa utmaningar som beror på migration. Å ena sidan ökar utvandringen från de europeiska regioner och städer som släpar efter i utvecklingen eller som utvecklas långsammare, vilket leder till en betydande värdeförlust för de berörda områdena, medan invandringen till EU å andra sidan utgör en både kulturell och ekonomisk utmaning för stadssamhällena.

2.8 Samtidigt är det främst i städerna och de regioner för vilka de utgör centrum som svaren på dessa utmaningar finns. Välorganiserade och omdömesfullt förvaltade stadsområden utgör nämligen de mest gynnsamma miljöerna för ekonomisk utveckling, effektiv resursanvändning, social och ekonomisk innovation samt social integration <sup>(2)</sup>.

2.8.1 EU:s styrning har förändrats betydligt, inte minst tack vare lösningarna på det senaste årtiondets kris. I de hittillsvarande budskapen från institutionerna, som har sett nya krafter träda fram, och resultatet av halvtidsöversynen av Europa 2020-strategin framhålls framför allt ekonomisk tillväxt, skapande av arbetstillfällen, innovation och social delaktighet.

2.8.2 Att bevara och berika Europas demokratiska värden, vars rötter är oskiljaktigt förbundna med stadsutvecklingens historia, är ett ytterst viktigt framtida uppdrag.

2.9 Deras historiska traditioner gör de europeiska städerna, med olika storlek och utvecklingsnivå, och deras nätverk till både väktare och drivbänk för de olika förmågor och roller som den moderna världen försöker förmedla genom innovationsbegreppet.

2.9.1 Som den senaste krisen har visat kan ekonomierna i storstadsområden bättre stå emot konjunktursvängningarna i världsekonomin. Denna större motståndskraft är förmodligen kopplad till den diversifiering som kännetecknar ekonomin i de stora städerna, styrkan på de band som knyts där och följaktligen storstädernas starka förmåga att förnya och anpassa sig. Icke desto mindre bör en lämplig utveckling av den lokala ekonomin, särskilt mikro- och småföretagen samt detaljhandeln och hantverkssektorn, ägnas särskild uppmärksamhet i EU-agendan för städer.

2.9.2 En stor del av de sociala problem som är särskilt koncentrerade till städerna kan åtgärdas med hjälp av innovativa lösningar. Liksom när det gäller ekonomin är städerna huvudarenan för social innovation i dess olika former. Det är komplexiteten i stadssystemen och deras funktionssätt som möjliggör förnyelsen av ekonomin samt framväxten och förstärkningen av nya ekonomiformer.

2.9.3 För att stärka förmågan till förnyelse bör man fortsätta att främja inrättandet av nätverk mellan städer och de olika formerna för att sprida "bästa praxis" inom olika aspekter av stadspolitiken, och således bidra till att det europeiska mervärdet ökar.

<sup>(1)</sup> COM(2014) 490 final.

<sup>(2)</sup> Se fotnot 1.

2.10 Inte minst av ovannämnda skäl bör vi därför välkomna kommissionens initiativ att utarbeta en agenda för städer och stödja insatserna som ska se till att fastställandet och utvecklingen av stadspolitiken bygger på omfattande samråd.

2.10.1 Det civila samhället vill också fortsätta att delta i denna process i dess förnyade och strukturerade form.

### 3. EU-agenda för städer

3.1 Att EU hittills har avstått – och även i framtiden kommer att avstå – från att utarbeta en stadspolitik som innebär att man konkret ingriper i städernas utveckling beror inte bara på subsidiaritetsprincipen och de värderingar som ligger till grund för flernivåstyret. Det beror också på att stadsutveckling, och utvecklingen av bostadsområden i allmänhet, bygger på en annan logik, där den rumsliga dimensionen betraktas som en avgörande faktor, i motsats till de flesta sektoriella politikområden.

3.2 När EU kompletterade sin politik för ekonomisk och social sammanhållning med ett mål om territoriell sammanhållning, tog unionen ett avgörande steg framåt genom att ställa sina instrument till förfogande för insatser med konkret inverkan på den rumsliga strukturen i samhället, ekonomin och miljön i Europa.

3.3 De hittillsvarande resultaten och bristerna har emellertid riktat uppmärksamheten på att även om sammanhållningspolitiken har kompletterats med en territoriell dimension, har dess mål inte uppnåtts fullt ut. Den territoriella dimensionen har inte kunnat förverkligas fullt ut på grund av avsaknaden av en förenande och samordnande politik som fastställer riktlinjer för

— dels genomförandet på regional och lokal nivå av sektorspolitik som utformas på "makronivå", dvs. EU-nivå,

— dels det enskilda och självreglerande samarbetet mellan regioner och kommuner <sup>(3)</sup>.

3.4 Man måste se till att innehållet i denna samordningspolitik är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

3.5 Det trefaldiga målet i Europa 2020-strategin – smart och hållbar tillväxt för alla – kommer att upphöra att vara ett abstrakt begrepp först när ekonomiska, miljömässiga och sociala kopplingar mellan dessa tre faktorer uppstår i praktiken. Samspelet mellan dem kommer att äga rum inom stadssystem på olika nivåer, där man kommer att kunna definiera och mäta dem, vilket kommer att möjliggöra en effektiv och ändamålsenlig utveckling av detta trefaldiga mål.

3.5.1 Genomförandet av EU:s grundläggande mål inom stadssystemen, såsom den allt viktigare tillämpningen av informations- och kommunikationsteknik och ökad medvetenhet om energifrågor på stadsnivå (t.ex. initiativen för smarta städer), kommer att bidra till att stärka unionens konkurrenskraft.

3.6 En EU-agenda för städer är möjlig endast om den bygger på de reviderade målen i Europa 2020-strategin, på den nya kommissionens långsiktiga strategi som stöds av Europaparlamentet och på ömsesidig hänsyn till långsiktiga regionala intressen och stadsutvecklingsintressen som grundas på historiska värden.

3.7 I den planerade agendan för städer bör man noga se till att städerna och deras regioner, storstadsområdena, med hjälp av en styrning som i grunden syftar till att finna rätt balans kan garantera

— att de processer som utgörs av dels verksamhet som är inriktad på marknaden och ekonomin, som styrs av lagar som bygger på intresse, dels samhällsförnyelse som grundas på historiska värden, på ett samordnat sätt främjar tillväxt samtidigt som miljön bevaras,

— att de grundläggande villkoren för förnyelse föreligger på ett sammanhängande och harmoniskt sätt, dvs. kvalificerad arbetskraft, system för tillhandahållande av tjänster som bygger på utvecklad infrastruktur och en inkluderande social och naturlig miljö. Alla dessa är faktorer som gör att städerna på ett grundläggande och oersättligt sätt bidrar till den ekonomiska verksamheten <sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> Se fotnot 1.

<sup>(4)</sup> Se fotnot 1.

3.8 De mest grundläggande förbindelserna mellan EU-politiken och stadsutvecklingen kan fastställas mot bakgrund av den arbetskraft och infrastruktur som krävs samt den miljö som är nödvändig för de olika verksamheterna. Det är stadssystemens uppgift att "producera" dessa tre avgörande faktorer.

3.8.1 Man bör betänka att även om EU:s politik – särskilt den där ekonomiska och finansiella åtgärder föreskrivs – och de avgörande inslagen i Europa 2020-strategin äger rum på medellång till lång sikt, kan tidshorizonten för en del av EU:s sektorspolitik ibland vara mycket annorlunda. När det gäller infrastrukturutveckling kan den till exempel variera mellan 30 och 50 år.

3.8.2 Städerna, deras kapacitet och värderingar, det lokala samhället och kvaliteten på den bebyggda och naturliga miljön är resultatet av en långsam historisk process. Även allt detta utvecklas och anpassar sig i långsammare takt.

3.8.3 Man har funnit ett svar på denna utmaning genom regionalisering av stadssystem, skapande av stadsnätverk, stärkt regional samordning och, i allmänhet, interinstitutionellt samarbete. Allt detta gör det möjligt att säkerställa mångfald parallellt med specialisering. Den relativa stabiliteten i utvecklingen av städernas funktioner, de kunskaper och den kapacitet som har byggts upp samt den kompetens som utvecklats i samarbets syfte skapar en miljö som främjar konstant förnyelse och innovation.

3.8.4 Vid utarbetandet av agendan för städer bör man uppmärksamma mångfalden av europeiska stadsnätverk och de många olika städer som finns, vilket leder till olika strategier, nämligen

- integrerad stadsutveckling, som kommer till stånd när stadsutvecklingspolitiken och de verktyg som står till dess förfogande är tillräckligt flexibla för att kunna tillämpas effektivt på de olika sociala, ekonomiska och miljömässiga villkoren och särdragen i städerna, och således säkerställa optimala synergieffekter mellan de politiska åtgärderna,
- differentierad politik som omfattar hela nätverket av städer i syfte att skapa en förståelse av och ett verkligt inflytande över de många samarbetsprocesserna mellan de europeiska städerna.

3.9 I detta syfte tycks det för att lägga grunden för agendan för städer vara nödvändigt att också utveckla en strategi för det europeiska stadsnätverket på grundval av de resultat som hittills har uppnåtts. EU skulle på detta sätt kunna ge ett betydande mervärde till den allmänna spridningen av specifika resultat på stadsutvecklingsområdet.

3.9.1 Syftet med en sådan strategi skulle vara att skapa länkar mellan politikområdena och nätverket av tätorter som det faktiskt ser ut i området. Olika strategier skulle kunna utarbetas för de olika delarna av stadsnätverket i denna strategi, inom en gemensam EU-ram.

3.9.2 Strategin för det europeiska stadsnätverket skulle utgöra en territoriell riktlinje som skulle komplettera EU:s sektorspolitik <sup>(5)</sup>.

3.9.2.1 I strategin fastställs inom en differentierad men samtidigt enhetlig och balanserad ram riktlinjer för utvecklingen av små, medelstora och stora städer och deras nätverk, med beaktande av särdragen hos de faktorer som spelar en avgörande roll i denna utveckling.

3.10 En av de positiva följderna av krisen, som går mot sitt slut, är de intensivare överläggningarna kring strategin att gå "bortom BNP" samt spridningen av mer differentierade och varierande tolkningar av utvecklingsbegreppet.

3.10.1 Det finns ingen viktigare motivering för det brådskande behovet av en agenda för städer än det faktum att det främst är stadssystemen och de kommunala systemen som spelar en avgörande roll i utvecklingen av indikatorer som i grunden avspeglar livskvaliteten och som går längre än de faktorer som hittills har ingått i BNP.

#### 4. Samordningsfunktioner

4.1 Kommissionens allmänna regleringsåtgärder för perioden 2014–2020, partnerskapsavtalen och de operativa program som omfattar verktygen för att genomföra dem kan inte helt överbygga klyftan mellan kommissionens system för makroekonomisk styrning, målen i Europa 2020-strategin och verktygen för att genomföra sammanhållningspolitiken. Detta styrker behovet av en integrerad stadspolitik.

---

<sup>(5)</sup> Se fotnot 1.



4.1.1 Politik som möjliggör integrerade insatser är en oundgänglig del av en samordnad beslutsprocess på flera nivåer <sup>(6)</sup>.

4.1.2 Med tanke på de systembrister som beskrivs ovan är det möjligt att sektorsvis integrera stadssystemens och stadsnätverkens behov i de tematiska (sektoriella) politiska åtgärderna genom en samordningspolitik som skulle inriktas på ett fåtal mycket viktiga faktorer och göra det möjligt för system som utvecklas och anpassar sig långsamt att samarbeta – främst tack vare utvecklingen av nätverk – för att tillgodose behoven på kort sikt. Denna samordningspolitik skulle också ha ett strategiskt förvaltningssystem och ett operativt genomförandeorgan som kan utarbeta och genomföra korrigeringar genom åtgärder som bygger på kontinuerlig övervakning.

4.1.3 Det samrådsorgan på "hög nivå" med medlemmar från alla 28 EU-medlemsstater som har inrättats för att stärka styrningen av de makroregionala strategierna skulle kunna vara den felande länken, som slår vakt om tillämpningen av den föreslagna samordningspolitiken.

4.1.3.1 I sin nuvarande form är detta organ ännu inte tillräckligt utvecklat. Det är absolut nödvändigt att de lokala och regionala aktörerna samt näringslivets och arbetsmarknadens organisationer deltar såväl i fastställandet av politiken som i utformningen av strategierna och alla faser av genomförandet.

4.2 I samband med styrningen av städerna och de regionala system som har bildats kring dem bör man framhålla de samarbeten som är representativa för en demokratiskt vald ledning, oberoende ekonomiska intressen och samhällets värdesystem.

4.2.1 För EESK är det ytterst viktigt att deltagandet av det civila samhället (dvs. företrädarna för näringslivets och arbetsmarknadens organisationer samt övriga intressegrupper) är ett obestritt inslag i EU:s flernivåstyrelse, och det i alla skeden, från utarbetandet av beslutet till övervakningen av genomförandet.

4.2.2 Representationen av övergripande och territorialpolitiska intressen, å ena sidan, och socioekonomiska intressen, å andra sidan, som Regionkommittén respektive EESK tillvaratar och som kompletterar varandra är ett grundläggande inslag i EU:s styrning <sup>(7)</sup>.

4.3 Vid utarbetandet av agendan för städer är det – särskilt med tanke på omvandlingen av den ekonomiska och finansiella styrningen till en utvecklingsinriktad politik – viktigt att man prioriterar några få faktorer som gör det möjligt att nå en balans mellan de olika systemen och som kan utgöra en grund för ändamålsenliga och effektiva insatser.

4.3.1 I detta sammanhang vill vi också upprepa förslaget om att inrätta en högnivågrupp eller arbetsgrupp för stadsutveckling parallellt med kommissionens avdelningsövergripande grupp för stadsutveckling. Denna arbetsgrupp skulle ha till uppgift att utarbeta en sammanhängande och effektiv EU-agenda för städer som sträcker sig till 2050.

4.3.2 Detta förslag ligger i linje med Regionkommitténs förslag i yttrandet COTER-V-046 (107:e plenarsession den 25 och 26 juni 2014), enligt vilket städerna och de lokala och regionala myndigheterna bör göras aktivt delaktiga i utarbetandet av en vitbok om en heltäckande strategi för städerna, och stämmer också överens med det som man enades om vid det informella ministermötet under det grekiska ordförandeskapet (Aten den 24 april).

Bryssel den 23 april 2015.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(6)</sup> Se fotnot 1.

<sup>(7)</sup> Se fotnot 1.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av den justeringsgrad som avses i förordning (EU) nr 1306/2013 för direktstöd avseende kalenderåret 2015**

[COM(2015) 141 final – 2015/0070 COD]

(2015/C 291/09)

Den 7 april 2015 beslutade rådet att i enlighet med artikel 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av den justeringsgrad som avses i förordning (EU) nr 1306/2013 för direktstöd avseende kalenderåret 2015*

[COM(2015) 141 final – 2015/0070 COD].

Eftersom kommittén redan uttalat sig om det aktuella förslagets innehåll i sina yttranden EUT C 271, 19.9.2013, s. 143, av den 22 maj 2013 (\*) och EUT C 424, 26.11.2014, s. 73, av den 5 juni 2014 (\*\*), beslutade EESK vid sin 507:e plenarsession den 22 och 23 april 2015 (sammanträdet den 22 april) med 152 röster för, 2 röster emot och 7 nedlagda röster att inte utarbeta något nytt yttrande i frågan utan hänvisa till sin ståndpunkt i ovan nämnda dokument.

Bryssel den 22 april 2015.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Henri MALOSSE*

---

(\*) EESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en anpassningssats för direktstöd enligt förordning (EG) nr 73/2009 avseende kalenderåret 2013", EUT C 271, 19.9.2013, s. 143.

(\*\*) EESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en justeringsgrad för direktstöd enligt rådets förordning (EG) nr 73/2009 avseende kalenderåret 2014", EUT C 424, 26.11.2014, s. 73.



ISSN 1977-1061 (elektronisk utgåva)  
ISSN 1725-2504 (pappersutgåva)



**Europeiska unionens publikationsbyrå**  
2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

**SV**